

**QUYẾT ĐỊNH**

**Ban hành Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên**

**BỘ TRƯỞNG BỘ NỘI VỤ**

Căn cứ Nghị định số 34/2017/NĐ-CP ngày 03/4/2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nội vụ;

Căn cứ Nghị định số 101/2017/NĐ-CP ngày 01/9/2017 của Chính phủ về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức;

Xét đề nghị của Vụ trưởng Vụ Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức,

**QUYẾT ĐỊNH:**

**Điều 1.** Ban hành kèm theo Quyết định này Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên. Tài liệu này thay thế Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên ban hành kèm theo Quyết định số 900/QĐ-BNV ngày 06/8/2013 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

**Điều 2.** Quyết định này có hiệu lực kể từ ngày ký.

**Điều 3.** 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, Thủ trưởng các cơ quan liên quan, Chánh văn phòng - Bộ Nội vụ, Vụ trưởng Vụ Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức - Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này. /.

**Nơi nhận:**

- Như điều 3;
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP;
- HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Ủy ban TW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Văn phòng TW và các Ban của Đảng;
- Tòa án nhân dân tối cao;
- Viện Kiểm sát nhân dân tối cao;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Cơ quan Trung ương của các đoàn thể;
- Cơ sở ĐT, BD CB, CC, VC của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, đoàn thể Trung ương;
- Sở Nội vụ, Trường Chính trị các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
- Bộ Nội vụ: Bộ trưởng, các Thứ trưởng;
- Công thông tin điện tử của Bộ Nội vụ;
- Lưu: VT, ĐT (5b).

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**



**Triệu Văn Cường**

## MỤC LỤC

Chuyên đề 1 NHÀ NƯỚC TRONG HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ.....	1
Chuyên đề 2 TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	25
Chuyên đề 3 CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC.....	42
Chuyên đề 4 ĐẠO ĐỨC CÔNG VỤ.....	63
Chuyên đề 5 THỦ TỤC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	86
Chuyên đề 6 QUẢN LÝ TÀI CHÍNH TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	107
Chuyên đề 7 HỆ THỐNG THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	127
Chuyên đề 8 CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	143
Chuyên đề báo cáo THỰC TIỄN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở CÁC BỘ, NGÀNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG.....	
Chuyên đề 9 TỔNG QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ.....	164
Chuyên đề báo cáo THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH, LĨNH VỰC VÀ LÃNH THỔ Ở VIỆT NAM.....	
Chuyên đề 10 KỸ NĂNG QUẢN LÝ THỜI GIAN.....	179
Chuyên đề 11 KỸ NĂNG GIAO TIẾP HÀNH CHÍNH.....	199
Chuyên đề 12 KỸ NĂNG LÀM VIỆC NHÓM.....	222
Chuyên đề 13 KỸ NĂNG THU THẬP VÀ XỬ LÝ THÔNG TIN.....	244
Chuyên đề 14 KỸ NĂNG LẬP VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ.....	272
Chuyên đề 15 KỸ NĂNG SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC....	295
Chuyên đề 16 KỸ NĂNG VIẾT BÁO CÁO.....	332



**TÀI LIỆU**  
**BỒI DƯỠNG NGẠCH CHUYÊN VIÊN**  
*(Ban hành kèm theo Quyết định số 2721/QĐ-BNV ngày 28 tháng 12 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)*

**Phần I**

**KIẾN THỨC CHUNG**

**Chuyên đề 1**

**NHÀ NƯỚC TRONG HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ**

**I. TỔNG QUAN VỀ HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ**

**1. Quyền lực và quyền lực chính trị**

**a. Quyền lực**

Theo nghĩa chung nhất, quyền lực là khả năng tác động, chi phối của một chủ thể đối với một đối tượng nhất định, buộc hành vi của đối tượng này tuân thủ, phụ thuộc vào ý chí của chủ thể. Như vậy, bản thân quyền lực xuất hiện trong mọi mối quan hệ giữa cá nhân với cá nhân hoặc những nhóm người khác nhau.

Nắm được quyền lực trong xã hội là nắm được khả năng chi phối những người khác, bảo vệ và thực hiện được lợi ích của mình trong mối quan hệ với lợi ích của những người khác. Chính vì vậy, xung đột quyền lực trong xã hội là một hiện tượng khách quan và phổ biến. Không phải mọi xung đột quyền lực trong xã hội đều mang ý nghĩa tiêu cực đối với sự phát triển. Chẳng hạn, đấu tranh giai cấp là một hiện tượng xung đột quyền lực phổ biến trong xã hội có giai cấp. Sự xung đột quyền lực này lại đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển của xã hội và do đó mang ý nghĩa tích cực.

**b. Quyền lực chính trị**

Chính trị là toàn bộ những hoạt động gắn với những quan hệ giữa các giai cấp, các dân tộc, các quốc gia liên quan đến giành, giữ và sử dụng quyền lực nhà nước.

Quyền lực chính trị là một dạng quyền lực trong xã hội có giai cấp. Các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin quan niệm rằng quyền lực chính trị là bạo lực có tổ chức của giai cấp để đàn áp một giai cấp khác. Như vậy, quyền lực chính trị luôn gắn liền với quyền lực nhà nước, phản ánh mức độ giành, giữ và sử dụng quyền lực nhà nước của những tập đoàn người trong xã hội để bảo vệ lợi ích của mình, chi phối các tập đoàn khác. Nói cách khác, quyền lực chính trị phản ánh mức độ thực hiện lợi ích của một giai cấp, một nhóm người nhất định trong mối quan hệ với các giai cấp hay nhóm người khác thông qua mức độ chi phối quyền lực nhà nước.

Là một bộ phận của quyền lực trong xã hội có giai cấp, quyền lực chính trị có những đặc điểm chủ yếu sau:

- Quyền lực chính trị bao giờ cũng mang tính giai cấp, phản ánh lợi ích của giai cấp thông qua tổ chức đại diện của mình là đảng chính trị của giai cấp thống trị.

- Quyền lực chính trị tồn tại trong mối liên hệ lợi ích khi đặt nó trong quan hệ với giai cấp khác. Tùy thuộc vào tương quan, so sánh lực lượng mà các giai cấp ở vào vị thế khác nhau trong quan hệ với việc sử dụng quyền lực chính trị.

- Quyền lực chính trị của giai cấp thống trị được thực hiện trong xã hội thông qua phương tiện chủ yếu là nhà nước. Nhà nước là bộ máy quyền lực đặc biệt nằm trong tay giai cấp thống trị để hiện thực hóa các lợi ích của giai cấp này trong xã hội trong mối tương quan với các giai cấp khác.

- Quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước có mối quan hệ qua lại chặt chẽ.

- Quyền lực nhà nước trong xã hội hiện đại bao gồm 3 nhánh chủ yếu là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp:

- + Quyền lập pháp là quyền làm ra Hiến pháp và luật, do cơ quan lập pháp thực hiện.

- + Quyền hành pháp là quyền tổ chức, quản lý đời sống xã hội theo Hiến pháp, pháp luật.

- + Quyền tư pháp là quyền đánh giá, phán quyết của nhà nước (được thực hiện bởi toà án) về tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định, hoạt động của

con người, về hoạt động tội phạm, các tranh chấp dân sự, hành chính theo thủ tục tố tụng.

Theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp; Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp; Tòa án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp.

Tuy nhiên, mối quan hệ giữa ba bộ phận quyền lực này ở các nước khác nhau không giống nhau: trong khi ở các nước tư bản, quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc “tam quyền phân lập” với những biến thể khác nhau thì ở các nước xã hội chủ nghĩa (XHCHN) như ở nước ta, ba nhánh quyền lực này lại không được tổ chức đối trọng với nhau mà có sự phân công, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau.

## **2. Hệ thống chính trị và các yếu tố cấu thành hệ thống chính trị**

### **a. Khái niệm hệ thống chính trị**

Hệ thống chính trị theo nghĩa rộng là toàn bộ lĩnh vực chính trị của đời sống xã hội với tư cách là một hệ thống bao gồm các tổ chức, các chủ thể chính trị, các quan điểm, quan hệ chính trị, hệ tư tưởng và các chuẩn mực chính trị.

Theo nghĩa hẹp, hệ thống chính trị là một chỉnh thể các tổ chức hợp pháp thực hiện quyền lực chính trị trong xã hội, bao gồm các đảng phái chính trị, nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội.

### **b. Các yếu tố cấu thành hệ thống chính trị**

Với quan niệm trên, các yếu tố cấu thành hệ thống chính trị của một quốc gia hiện đại gồm: Hệ thống đảng chính trị (trong đó đảng cầm quyền là trung tâm lãnh đạo chính trị của hệ thống chính trị); Nhà nước là trung tâm của quyền lực công, thực hiện quyền quản lý xã hội trước hết qua hệ thống pháp luật và các công cụ cưỡng chế; các tổ chức quần chúng phản ánh lợi ích của những nhóm xã hội nhất định.

## **3. Hệ thống chính trị nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

### **a. Bản chất hệ thống chính trị nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Hệ thống chính trị ở nước ta là hệ thống chính trị XHCHN được hình thành sau thắng lợi của Cách mạng tháng Tám năm 1945 gắn với với ra đời của Nhà



nước dân chủ nhân dân đầu tiên ở Đông Nam Á. Cùng với sự phát triển của xã hội mới, hệ thống chính trị của nước ta ngày càng được củng cố, phát triển và hoàn thiện.

Hệ thống chính trị XHCN ở Việt Nam thể hiện bản chất của nền dân chủ XHCN, là cơ chế để thực thi quyền lực chính trị trong điều kiện giai cấp công nhân là giai cấp cầm quyền, liên minh với giai cấp nông nhân và đội ngũ trí thức. Như vậy, hệ thống chính trị trở thành công cụ để bảo vệ lợi ích của giai cấp công nhân, giai cấp nông dân và toàn thể nhân dân lao động, là công cụ để xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta.

b. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động hệ thống chính trị nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Hệ thống chính trị nước CHXHCN Việt Nam tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc phổ biến của hệ thống chính trị XHCN:

- Nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân.
- Nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội.
- Nguyên tắc tập trung dân chủ.
- Nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

c. Vai trò của các tổ chức trong hệ thống chính trị nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Hệ thống chính trị ở nước ta bao gồm: Đảng Cộng sản Việt Nam; Nhà nước CHXHCN Việt Nam; Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội. Các tổ chức trong hệ thống chính trị vận hành theo cơ chế “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ”, được gắn kết với nhau theo những quan hệ, cơ chế và nguyên tắc nhất định trong một môi trường văn hóa chính trị đặc thù.

- Đảng Cộng sản Việt Nam trong hệ thống chính trị.

Hệ thống chính trị nước ta được tổ chức và hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam - Đảng duy nhất nắm quyền lãnh đạo nhà nước và xã

hội. Vai trò, vị trí và khả năng lãnh đạo của Đảng được xã hội thừa nhận thông qua sự nghiệp lãnh đạo của Đảng đối với cả dân tộc trong công cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc và xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam; đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của dân tộc. Mục đích của Đảng là xây dựng nước Việt Nam độc lập, dân chủ, giàu mạnh, xã hội công bằng, văn minh, không còn người bóc lột người, thực hiện thành công chủ nghĩa xã hội và cuối cùng là chủ nghĩa cộng sản.

Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Đảng lãnh đạo bằng cương lĩnh, chiến lược, các định hướng về chính sách và chủ trương lớn; bằng công tác tuyên truyền, thuyết phục, vận động, tổ chức, kiểm tra, giám sát và bằng hành động gương mẫu của đảng viên. Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, giới thiệu những đảng viên ưu tú có đủ năng lực và phẩm chất vào hoạt động trong các cơ quan lãnh đạo của hệ thống chính trị. Đảng lãnh đạo thông qua tổ chức đảng và đảng viên hoạt động trong các tổ chức của hệ thống chính trị, tăng cường chế độ trách nhiệm cá nhân, nhất là người đứng đầu. Đảng thường xuyên nâng cao năng lực cầm quyền và hiệu quả lãnh đạo, đồng thời phát huy mạnh mẽ vai trò, tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của các tổ chức khác trong hệ thống chính trị.

Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo hệ thống chính trị, đồng thời là bộ phận của hệ thống chính trị. Đảng gắn bó mật thiết với nhân dân, tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, dựa vào nhân dân để xây dựng Đảng, chịu sự giám sát của nhân dân, hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật<sup>1</sup>.

- Nhà nước CHXHCN Việt Nam trong hệ thống chính trị.

Nhà nước CHXHCN Việt Nam là trụ cột của hệ thống chính trị, là công cụ tổ chức thực hiện ý chí và quyền lực của nhân dân, thay mặt nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân để quản lý toàn bộ hoạt động của đời sống xã hội. Nhà

---

<sup>1</sup> Đảng cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NXB Chính trị Quốc gia- Sự thật, Hà Nội; tr.88- 89.

nước là phương tiện quan trọng nhất của nhân dân để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình. Nhà nước thể chế hoá, cụ thể hóa đường lối, quan điểm của Đảng thành Hiến pháp, pháp luật và thực hiện quyền quản lý đất nước. Hoạt động của nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, tuy vậy nhà nước có tính độc lập tương đối, với các công cụ và phương thức quản lý riêng.

Ở nước ta, quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện theo nguyên tắc: Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước ban hành pháp luật, tổ chức, quản lý xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật.

- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội

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, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam là các tổ chức chính trị - xã hội được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận và các tổ chức xã hội khác hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Nhà nước tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các tổ chức thành viên của Mặt trận và các tổ chức xã hội khác hoạt động.



## **II. NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

### **1. Bản chất nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Bản chất của Nhà nước CHXHCN Việt Nam là sự thể hiện cụ thể bản chất của Nhà nước XHCN. Khoản 1, Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhà nước CHXHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN, của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”. Bản chất của Nhà nước CHXHCN Việt Nam thể hiện ở tính giai cấp, tính dân tộc, tính nhân dân và tính thời đại.

- Nhà nước CHXHCN Việt Nam mang tính giai cấp công nhân, dựa trên nền tảng liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

Tính giai cấp công nhân là nhân tố suy đến cùng định hướng đúng đắn cho mọi hoạt động của nhà nước, đảm bảo mọi hoạt động của nhà nước đều nhằm đạt mục đích dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Nhà nước thực hiện chuyên chính với mọi hành vi xâm phạm đến lợi ích của đất nước và của nhân dân.

- Nhà nước CHXHCN Việt Nam là nhà nước của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam.

Đây là nét đặc thù trong bản chất nhà nước ta, có nguồn gốc sâu xa từ lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc Việt Nam. Nhà nước bảo đảm các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc. Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực, cùng phát triển với đất nước.

- Nhà nước CHXHCN Việt Nam mang tính nhân dân sâu sắc.

Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện.

Nhân dân có quyền tham gia quản lý nhà nước (QLNN) và quản lý xã hội. Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân

chủ đại diện thông qua Quốc hội, HĐND và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước.

- Nhà nước CHXHCN Việt Nam có tính thời đại.

Xu thế lớn của thế giới là hoà bình, hợp tác và phát triển, toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Nhà nước CHXHCN Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi; tuân thủ Hiến chương Liên hiệp quốc và điều ước quốc tế mà CHXHCN Việt Nam là thành viên; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới.

## **2. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

a. Nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân

Đây là nguyên tắc hiến định, thể hiện rõ bản chất dân chủ của nhà nước ta. Nguyên tắc này được quy định ở Khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 “Nhà nước CHXHCN Việt Nam do Nhân dân làm chủ; 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”. Nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân được thực hiện bởi sự kết hợp hài hòa giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Tùy vào từng lĩnh vực, phạm vi hoạt động, nhân dân có thể tự mình thực hiện quyền lực nhà nước hoặc ủy quyền cho các cơ quan nhà nước thay mặt mình để thực hiện quyền lực nhà nước.

b. Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Nguyên tắc này được quy định ở Khoản 3, Điều 2, Hiến pháp năm 2013: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Thống nhất quyền lực nhà nước được hiểu là toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, tập trung thống nhất ở Nhân dân. Quyền lực nhà nước dù là quyền lập pháp, hành pháp hay tư pháp đều có chung một nguồn gốc thống nhất là Nhân dân, đều do Nhân dân ủy quyền, giao quyền. Do vậy, nói quyền lực nhà nước là thống nhất trước tiên là sự thống nhất ở mục tiêu chính trị, nội dung chính trị của Nhà nước.

Quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công để phân định nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, để Nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, quyền lực nhà nước ngày càng thực sự là quyền lực của Nhân dân. Hiến pháp năm 2013 quy định rõ Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94), Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Mặc dù có sự phân định ba quyền nhưng cả ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp không hoàn toàn tách biệt nhau, mà ràng buộc, kiểm soát lẫn nhau. Cả ba quyền đều phải phối hợp với nhau, phải hoạt động một cách nhịp nhàng trên cơ sở làm đúng, làm đủ nhiệm vụ và quyền hạn mà nhân dân giao thông qua quy định của Hiến pháp và pháp luật.

#### c. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Nguyên tắc này được quy định ở Khoản 1, Điều 8, Hiến pháp năm 2013: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”.

Với nguyên tắc này, toàn bộ bộ máy nhà nước đều được tổ chức và hoạt động trong sự phối kết hợp hài hòa giữa các yếu tố tập trung và dân chủ. Yêu cầu cơ bản của nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước là bảo đảm sự chỉ đạo tập trung, thống nhất của cơ quan nhà nước cấp trên với việc mở rộng dân chủ rộng rãi để phát huy tính chủ động, sáng tạo của cấp dưới nhằm đạt hiệu quả cao trong QLNN.



Sự kết hợp giữa tập trung và dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước phụ thuộc vào tính chất của các cơ quan, phụ thuộc vào trình độ quản lý, vào điều kiện cụ thể về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

#### d. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo Nhà nước

Nguyên tắc này được quy định ở Khoản 1, Điều 4, Hiến pháp năm 2013: “Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.”

Đây là nguyên tắc xuyên suốt tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Sự lãnh đạo của Đảng bảo đảm giữ vững bản chất của nhà nước XHCN, giữ vai trò quyết định trong việc xác định phương hướng tổ chức và hoạt động của nhà nước. Đó là điều kiện tiên quyết bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý của nhà nước nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc tham gia quản lý công việc nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung, phát triển năm 2011) đã nêu phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị, Nhà nước và được cụ thể hóa tại Điều 41 của Điều lệ Đảng, đó là:

- Đảng lãnh đạo Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể chính trị - xã hội bằng Cương lĩnh chính trị, chiến lược, chính sách, chủ trương; bằng công tác tư tưởng, tổ chức, cán bộ và kiểm tra, giám sát việc thực hiện.

- Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, đi đôi với phát huy trách nhiệm của các tổ chức và người đứng đầu các tổ chức trong hệ thống chính trị về công tác cán bộ.

- Đảng giới thiệu cán bộ đủ tiêu chuẩn để ứng cử hoặc bổ nhiệm vào cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể chính trị - xã hội.

- Tổ chức đảng và đảng viên công tác trong cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể chính trị - xã hội phải chấp hành nghiêm chỉnh nghị quyết,

chi thị của Đảng; tổ chức đảng lãnh đạo việc cụ thể hoá thành các văn bản luật pháp của Nhà nước, chủ trương của đoàn thể; lãnh đạo thực hiện có hiệu quả.

### **3. Bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Bộ máy nhà nước là hệ thống các cơ quan nhà nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở những nguyên tắc chung, thống nhất, nhằm thực hiện những chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Bộ máy nhà nước ta hiện nay bao gồm những cơ quan sau đây:

#### **a. Quốc hội**

Điều 69, Hiến pháp năm 2013 xác định vị trí, tính chất của Quốc hội trong bộ máy nhà nước là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam.

Với vị trí và tính chất như vậy, Quốc hội có các chức năng cơ bản sau:

- Thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp;
- Quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước;
- Giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước.

Các chức năng nói trên của Quốc hội được cụ thể hóa thành các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội. Nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được quy định tại Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

Cơ cấu tổ chức của Quốc hội gồm: Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Các Ủy ban của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội do Quốc hội thành lập, 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 và các Ủy viên.

- Hội đồng dân tộc là cơ quan của Quốc hội, có trách nhiệm nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội về công tác dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi và vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Hội đồng dân tộc gồm có Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các Ủy viên.

- Các Ủy ban của Quốc hội là cơ quan do Quốc hội thành lập ra để giúp Quốc hội thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Ủy ban của Quốc hội gồm Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm và các Ủy viên.

#### b. Chủ tịch nước

Theo quy định của Điều 86 Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước CHXHCN Việt Nam về mặt đối nội và đối ngoại.

Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội, có nhiệm kỳ theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Chủ tịch nước phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước được quy định tại Điều 88 Hiến pháp năm 2013, bao gồm hai nhóm nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Nhóm nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng đại diện, thay mặt nhà nước về đối nội và đối ngoại như: 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 CHXHCN 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 Quốc hội phê chuẩn; căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, quyết định cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền của CHXHCN Việt Nam, phong hàm cấp đại sứ; quyết định cho thôi, nhập quốc tịch Việt Nam; thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân và giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh ...

- Nhóm nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến các lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp như: Công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh; đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ; đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ...



### c. Chính phủ

Điều 94, Hiến pháp năm 2013, xác định vị trí, chức năng của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội.

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ được quy định tại Điều 96 Hiến pháp năm 2013. Đó là những quy định cụ thể hóa chức năng của Chính phủ là 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 đất 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 gồm: Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan bộ.

Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội, theo sự đề cử của Chủ tịch nước. Thủ tướng Chính phủ là 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, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia.

Phó Thủ tướng Chính phủ giúp Thủ tướng Chính phủ làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ được phân công. Khi Thủ tướng Chính phủ vắng mặt, một Phó Thủ tướng Chính phủ được Thủ tướng Chính phủ ủy nhiệm thay mặt Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo công tác của Chính phủ.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ.

### d. Tòa án nhân dân

Điều 102, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước CHXHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp.”

Như vậy, trong tổ chức bộ máy nhà nước chỉ có tòa án mới có thẩm quyền xét xử. Xét xử là chức năng cơ bản của Tòa án nhân dân. Nhiệm vụ của Tòa án nhân dân là bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Tòa án nhân dân gồm Tòa án nhân dân tối cao và các Tòa án khác do luật định.

#### đ. Viện kiểm sát nhân dân

Điều 107, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp”.

Thực hành quyền công tố là hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân trong tố tụng hình sự để thực hiện việc buộc tội của Nhà nước đối với người phạm tội.

Kiểm sát hoạt động tư pháp là hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân để kiểm sát tính hợp pháp của các hành vi, quyết định của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động tư pháp, được thực hiện ngay từ khi tiếp nhận và giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố và trong suốt quá trình giải quyết vụ án hình sự; trong việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động; việc thi hành án, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; các hoạt động tư pháp khác theo quy định của pháp luật..

Viện kiểm sát nhân dân thực hiện hai chức năng trên để đảm bảo nhiệm vụ bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

Viện kiểm sát nhân dân gồm Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các Viện kiểm sát khác do luật định.

#### e. Chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước CHXHCN Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân

(HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định.

- HĐND

Vị trí, tính chất và chức năng của HĐND được quy định tại Điều 113, Hiến pháp năm 2013: “HĐND 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. HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND”.

HĐND có hai chức năng chủ yếu sau đây:

+ Quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương như chủ trương, biện pháp để phát huy tiềm năng địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế, xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, cải thiện đời sống vật chất tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương với cả nước.

+ Thực hiện quyền giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện các nghị quyết của HĐND.

HĐND gồm có Thường trực HĐND, các ban của HĐND, tổ đại biểu HĐND (đối với cấp tỉnh và cấp huyện), đại biểu HĐND.

Thường trực HĐND là cơ quan thường trực của HĐND, thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND.

Ban của HĐND là cơ quan của HĐND, có nhiệm vụ thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án trước khi trình HĐND, giám sát, kiến nghị về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND.

- UBND

UBND ở cấp chính quyền địa phương do HĐND cùng cấp bầu và là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. UBND tổ



chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao.

UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động chủ yếu, quan trọng của UBND, mang tính toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội và đối với mọi đối tượng trên địa bàn địa phương. UBND cấp dưới chịu sự chỉ đạo của UBND cấp trên trực tiếp và chịu sự quản lý thống nhất của Chính phủ.

UBND gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên, số lượng cụ thể Phó Chủ tịch UBND các cấp do Chính phủ quy định.

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND được tổ chức ở cấp tỉnh, cấp huyện, là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng QLNN về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên.

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan QLNN về ngành, lĩnh vực cấp trên.

#### g. Hội đồng bầu cử quốc gia

Hội đồng bầu cử quốc gia là một thiết chế mới được thành lập theo Hiến pháp năm 2013 nhằm đảm bảo sự khách quan cho công tác bầu cử của Quốc hội và HĐND các cấp. Điều 117 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp”.

Cơ cấu tổ chức của Hội đồng bầu cử quốc gia gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm.

#### h. Kiểm toán nhà nước

Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công.



Tổng Kiểm toán nhà nước là người đứng đầu Kiểm toán nhà nước, do Quốc hội bầu. Nhiệm kỳ của Tổng Kiểm toán nhà nước do luật định.

Tổng Kiểm toán nhà nước chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả kiểm toán, báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp, chịu trách nhiệm và báo cáo trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

### **III. XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

#### **1. Khái quát về nhà nước pháp quyền**

Để nhà nước phát huy tốt vai trò quản lý của mình, cần phải xây dựng nhà nước theo hướng pháp quyền. Nhà nước pháp quyền là một hình thức tổ chức nhà nước với sự phân công và phối hợp khoa học, hợp lý giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, đồng thời có cơ chế kiểm soát quyền lực. Nhà nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật có tính nhân đạo, công bằng, vì lợi ích chính đáng của con người.

Nhà nước pháp quyền không chỉ là phương thức tổ chức, vận hành quyền lực nhà nước mà còn chứa đựng trong đó các nguyên tắc hợp lý của quản lý xã hội được đúc kết qua lịch sử, vì vậy những giá trị của nhà nước pháp quyền có tính nhân loại. Tuy nhiên, với mỗi chế độ chính trị có hình thức biểu hiện của nhà nước pháp quyền không giống nhau. Nhà nước pháp quyền XHCN là nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; bảo đảm quyền lực thuộc về Nhân dân, bảo đảm dân chủ XHCN.

#### **2. Đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

a. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với cách mạng Việt Nam nói chung và việc xây dựng và hoạt động của nhà nước nói riêng là một tất yếu khách quan. Điều đó được khẳng định qua vai trò lãnh đạo không thể thiếu của Đảng Cộng sản trong suốt quá trình tuyên truyền, lãnh đạo, tổ chức và dẫn dắt dân tộc đấu tranh giành độc lập dân tộc, thống nhất đất nước và đi lên chủ nghĩa xã hội.

b. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân

Nhà nước pháp quyền về bản chất là một nhà nước tôn trọng, tuân thủ Hiến pháp và pháp luật đồng thời phải bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân. Phát huy dân chủ trong hoạt động của nhà nước là một đòi hỏi tất yếu của nhà nước pháp quyền XHCN.

c. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật, bảo vệ Hiến pháp và pháp luật

Hiến pháp và pháp luật Việt Nam phản ánh đường lối, chủ trương của Đảng, thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân, vì vậy, đó là thước đo giá trị phổ biến trong xã hội và cần phải trở thành công cụ để quản lý của nhà nước.

Nhà nước cần ban hành hệ thống pháp luật đầy đủ và hoàn chỉnh để dùng làm công cụ điều chỉnh mọi quan hệ xã hội, làm căn cứ để xây dựng trật tự xã hội. Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức và mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội đều phải tôn trọng Hiến pháp, pháp luật, đặt mình trong vòng pháp luật, thực hiện các hoạt động tuân thủ theo pháp luật.

d. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải phản ánh được tính chất dân chủ trong mối quan hệ giữa nhà nước với công dân và xã hội, bảo vệ quyền con người

Một nhà nước chỉ được coi là nhà nước pháp quyền khi nó bảo vệ, bảo đảm được quyền con người quyền công dân. Nhà nước pháp quyền XHCN chỉ xây dựng thành công khi phát huy được dân chủ XHCN với tư cách là một nền dân chủ thực sự cho Nhân dân.

đ. Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp

Sự thống nhất quyền lực thể hiện trước hết ở sự thống nhất về mục đích của quyền lực: tất quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân có nghĩa là các cơ quan nhà nước dù làm nhiệm vụ lập pháp, hành pháp hay tư pháp đều là cơ quan thống nhất của nhân dân, để phục vụ và bảo vệ cho lợi ích của nhân dân. Như

vậy, quyền lực nhà nước thống nhất phải thể hiện sự tập trung quyền lực vào các cơ quan đại diện của dân, trước hết là cơ quan đại diện cao nhất là Quốc hội để có thể thống nhất bảo vệ một mục tiêu chung là độc lập dân tộc và lợi ích của nhân dân, đất nước và dân tộc, đi lên CNXH.

Tuy nhiên, mỗi nhánh quyền lực đều có đặc thù riêng và có những đặc điểm kỹ thuật riêng: hoạt động hành pháp không thể giống với hoạt động lập pháp hay tư pháp. Do đó, để nâng cao chất lượng hoạt động cần phân công thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp cho các cơ quan khác nhau, song sự phân công này không giống như “tam quyền phân lập” ở các nước tư bản, không phải là chia để đối trọng, không chế lẫn nhau mà các cơ quan thực thi quyền lực này lại có mối liên hệ với nhau để đạt mục tiêu chung.

### **3. Sự cần thiết phải xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay**

Việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay xuất phát từ tất yếu kinh tế, là một nhu cầu chính trị khách quan. Thông qua xây dựng nhà nước pháp quyền, Nhà nước ta mới có thể xác định đúng chức năng và nhiệm vụ, vị trí và vai trò của mình trong hệ thống chính trị nói riêng và trong đời sống chính trị nói chung. Đến nay, nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đã được định hình trên những nét cơ bản và trở thành trụ cột của hệ thống chính trị nước nhà. Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam cũng góp phần xây dựng và thực hiện nền dân chủ XHCN, xây dựng và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân; làm cho quyền lực nhà nước và hệ thống tổ chức thực thi quyền lực - hệ thống chính trị - được xác định đúng đắn và có hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, bên cạnh nhiều ưu điểm, quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của chúng ta hiện nay cũng còn bộc lộ nhược điểm cần khắc phục như: chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở các cấp; tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của các thiết chế cơ bản trong bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa như Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, hệ thống tư pháp còn những điểm chưa thực sự hợp lý, hiệu lực, hiệu quả; chưa khắc phục được sự chông chéo, vướng mắc về

chức năng, nhiệm vụ giữa các thiết chế, làm ảnh hưởng tới sự thống nhất quyền lực nhà nước và hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, nhiều nội dung chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, còn chồng chéo; tính công khai, minh bạch, khả thi, ổn định còn hạn chế. Kỳ cương, kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực thi công vụ còn nhiều yếu kém. Cải cách hành chính còn chậm, thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng yêu cầu; thủ tục hành chính còn phức tạp, phiền hà, đang là rào cản lớn đối với việc tạo lập môi trường xã hội, môi trường kinh doanh lành mạnh, minh bạch, hiệu quả cho sự phát triển. Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương chậm đổi mới; hiệu lực, hiệu quả ở nhiều nơi chưa cao. Trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền chưa được quy định rõ ràng. Việc triển khai một số nhiệm vụ cải cách tư pháp còn chậm; vẫn còn tình trạng nhũng nhiễu, tiêu cực, oan, sai, bỏ lọt tội phạm. Công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí chưa đạt yêu cầu đề ra; tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng.<sup>2</sup>

Những hạn chế, khuyết điểm nói trên đặt ra yêu cầu khách quan phải đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy nhà nước để phát huy dân chủ XHCN, thực hiện tốt quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, phát triển kinh tế thị trường tạo cơ sở vật chất cho việc xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam XHCN.

#### **4. Những định hướng cơ bản trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay**

a. Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo được là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị

Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt kết quả cao. Xây dựng nhà nước pháp quyền phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị

---

<sup>2</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, tr.173, 174.



theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa, xã hội. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp và pháp luật.

b. Hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của nhà nước theo quy định của Hiến pháp năm 2013, đáp ứng các đòi hỏi của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ. Phân định rõ hơn vai trò và hoàn thiện cơ chế giải quyết tốt mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường.

Đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật gắn với tổ chức thi hành pháp luật nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bảo đảm pháp luật vừa là công cụ để nhà nước quản lý xã hội, vừa là công cụ để nhân dân làm chủ, kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước.

Xác định rõ cơ chế phân công, phối hợp thực thi quyền lực nhà nước, nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất; xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của mỗi quyền. Đồng thời, quy định rõ hơn cơ chế phối hợp trong việc thực hiện và kiểm soát các quyền ở các cấp chính quyền.

Tiếp tục phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương.

c. Hoàn thiện tổ chức và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước

Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quốc hội thực hiện tốt chức năng lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao, nhất là đối với việc quản lý, sử dụng các nguồn lực của đất nước.

Hoàn thiện cơ cấu tổ chức Chính phủ, xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội.

Tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện Chiến lược cải cách tư pháp, xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, từng bước hiện đại; bảo vệ pháp luật, công lý, quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và cá nhân. Phân định rành mạch thẩm quyền quản lý hành chính với trách nhiệm, quyền hạn tư pháp trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan tư pháp. Cụ thể hóa đầy đủ các nguyên tắc hiến định về chức năng, nhiệm vụ của Tòa án nhân dân và hoạt động xét xử.

Về chính quyền địa phương: Trên cơ sở bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của nền hành chính quốc gia, xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước của mỗi cấp chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định.

#### d. Chú trọng công tác xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức

Đảng tập trung lãnh đạo về đường lối, chủ trương, xây dựng tiêu chí, tiêu chuẩn, cơ chế, chính sách về cán bộ, công chức. Đẩy mạnh dân chủ hóa công tác cán bộ, quy định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của mỗi tổ chức, mỗi cấp trong xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có bản lĩnh chính trị vững vàng, phẩm chất đạo đức trong sáng, có trình độ, năng lực chuyên môn phù hợp, đáp ứng yêu cầu của giai đoạn mới. Hoàn thiện tiêu chí đánh giá và cơ chế kiểm tra, giám sát, kiểm soát việc thực thi công vụ; xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính.

Đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, hách dịch, cửa quyền; thực hành tiết kiệm trong các cơ quan nhà nước và trong đội ngũ cán bộ, công chức.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, tr.175- 181.

## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Quyền lực chính trị là gì? Tại sao nói quyền lực nhà nước là bộ phận quan trọng nhất của quyền lực chính trị?
2. Phân tích cơ chế “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ”?
3. Phân tích vai trò của nhà nước trong hệ thống chính trị? Tại sao nói nhà nước là trung tâm của hệ thống chính trị?
4. Phân tích các đặc điểm cơ bản của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam?
5. Tại sao phải xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay? Việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam cần theo những định hướng nào?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội
- Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội.
- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6, Ban Chấp hành Trung ương khóa XII: Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.
- Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.
- Luật tổ chức Quốc hội năm 2014.
- Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.
- Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014.
- Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.
- Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
- Trương Quốc Chính: Xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam theo quan điểm Mác-xít, Sách chuyên khảo, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013.
- Trần Ngọc Liêu: Quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về nhà nước với việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam: Sách chuyên khảo, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013.
- Đào Trí Úc: Giáo trình Nhà nước pháp quyền, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2015.
- Viện Khoa học xã hội nhân văn quân sự: Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng, NXB. Chính trị Quốc gia, Sự thật, 2017.



## Chuyên đề 2

# TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

## I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm bộ máy hành chính nhà nước

Các cơ quan thực hiện quyền hành pháp còn được gọi là bộ máy hành chính nhà nước. Bộ máy hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương, đứng đầu là Chính phủ, chịu trách nhiệm thực hiện quyền hành pháp.

Để thực hiện quyền hành pháp hiệu lực và hiệu quả cao nhất, bộ máy hành chính nhà nước cần được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc thứ bậc, cấp trên chỉ đạo, lãnh đạo, cấp dưới phục tùng mệnh lệnh và chịu sự kiểm soát của cấp trên trong hoạt động.

Bộ máy hành chính nhà nước là một chỉnh thể thống nhất, thông suốt từ trung ương đến địa phương, được phân chia thành hai bộ phận: bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương và bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương.

Khi nghiên cứu bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam, Hội đồng nhân dân (HĐND) không thuộc khái niệm bộ máy hành chính nhà nước. Hiến pháp cũng như các văn bản pháp luật khác đều ghi “HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương”. “Ủy ban nhân dân (UBND) là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương”. Chính vì vậy, phạm vi của bộ máy hành chính nhà nước chỉ bao gồm Chính phủ và UBND các cấp.

### 2. Những đặc trưng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước

#### a. Đặc trưng về mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước

Mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước do pháp luật quy định. Tất cả các cơ quan cấu thành bộ máy hành chính nhà nước đều hướng đến một mục tiêu chung là thực hiện quyền hành pháp, đảm bảo hiệu lực quản lý của nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Mặt khác hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước là sự cụ thể hóa, hiện thực hóa mục tiêu tính chính trị của đảng cầm quyền, hay giai cấp cầm quyền.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước bên cạnh các mục tiêu thực hiện chức năng quản lý, còn phải mang tính phục vụ cho nhân dân, cho lợi ích chung của cộng đồng. Các sản phẩm của quản lý hành chính nhà nước thường không mang tính lợi nhuận, kinh doanh.

b. Đặc trưng về cách thức thành lập hay địa vị pháp lý của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước

Bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức và hoạt động dựa trên các quy định chặt chẽ của pháp luật. Các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước chỉ được thành lập khi có các văn bản quy phạm pháp luật cho phép. Các văn bản pháp luật cho phép thành lập mang lại các địa vị pháp lý khác nhau cho từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước. Địa vị pháp lý của từng cơ quan được xác định rõ ràng trong các hoạt động của từng cơ quan, tổ chức và của cả bộ máy hành chính nhà nước. Mỗi cơ quan, tổ chức được thành lập để thực hiện một hoặc một nhóm chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, không chồng chéo, trùng lặp, bảo đảm tính chất độc lập tương đối và tạo thành chỉnh thể cho bộ máy hành chính nhà nước.

c. Đặc trưng về quyền lực - thẩm quyền của bộ máy hành chính nhà nước

Quyền lực của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước được trao mang tính pháp lý, thể hiện:

- Các cơ quan hành chính nhà nước có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật buộc các cơ quan cấp dưới trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, các tổ chức khác trong xã hội và công dân phải chấp hành, thực hiện.

- Quyền kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật hoặc thành lập các đoàn kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quyết định quản lý.

- Tiến hành các biện pháp giáo dục, thuyết phục, khen thưởng, kỷ luật, và cưỡng chế khi cần thiết trong quản lý hành chính nhà nước.

Thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước là sự phù hợp giữa chức năng nhiệm vụ với quyền hạn được trao. Tùy thuộc vào

địa vị pháp lý và chức năng nhiệm vụ, các cơ quan hành chính nhà nước được trao thẩm quyền chung hoặc thẩm quyền riêng để hoạt động.

Thẩm quyền chung được trao cho những cơ quan hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên những quy mô rộng và nhiều lĩnh vực, vừa mang tính chất ngành, vừa mang tính chất lãnh thổ, ví dụ như Chính phủ, UBND các cấp. Thẩm quyền riêng được trao cho những tổ chức thực hiện chức năng quản lý hành chính theo ngành hoặc các lĩnh vực cụ thể, ví dụ như các bộ, ngành...

d. Đặc trưng về quy mô hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước

Bộ máy hành chính nhà nước có quy mô rộng lớn nhất cả về tổ chức cũng như hoạt động trong xã hội, được thể hiện qua các phương diện sau:

Về đối tượng chịu sự chi phối, ảnh hưởng: toàn xã hội, không loại trừ ai, loại trừ lĩnh vực nào.

Về số lượng các chức năng, nhiệm vụ: nhiều, đa dạng, vì phải bao quát việc quản lý hành chính toàn bộ mọi lĩnh vực, nhiều đối tượng trong toàn xã hội. Đây cũng chính là căn nguyên cần tổ chức có cơ cấu, nhân sự phù hợp.

Về cơ cấu tổ chức: phức tạp với nhiều phân hệ (các hệ con). Nói đến hệ thống tổ chức nhà nước, bao gồm tổng thể các phân tử cơ quan hành chính nhà nước. Tùy theo quốc gia có số lượng phân tử khác nhau.

Về nhân sự của tổ chức: Số lượng công chức trong bộ máy hành chính nhà nước chiếm phần lớn.

đ. Đặc trưng về nguồn lực của của bộ máy hành chính nhà nước

Nguồn lực cho hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước được chia thành hai nhóm:

Nhân lực: Những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của bộ máy hành chính nhà nước là những người thực thi thực thi công vụ. Họ được nhà nước quản lý và sử dụng theo các quy định riêng của pháp luật. Mỗi người được trao một nhiệm vụ cụ thể theo từng vị trí, chức vụ.

Nguồn tài chính: Nguồn tài chính để cho các tổ chức hành chính nhà nước hoạt động cũng như chi trả lương cho đội ngũ công chức lấy từ ngân sách của

nhà nước. Các hoạt động chi tiêu liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước được tuân thủ theo pháp luật, được kiểm soát chặt chẽ bởi kiểm toán nhà nước. Sự kiểm soát này nhằm bảo đảm cho việc sử dụng ngân sách nhà nước có hiệu quả cao nhất, chống lãng phí, tiêu cực, tham nhũng.

### **3. Các chức năng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước**

#### **a. Chức năng chính trị**

Nhiệm vụ cơ bản của hành chính nhà nước là thực hiện các mục tiêu chính trị. Đây là chức năng cơ bản của tổ chức hành chính nhà nước, còn gọi là chức năng thống trị. Tất cả các quốc gia trên thế giới đều phải thông qua các thiết chế thuộc hệ thống bộ máy hành chính nhà nước như công an, an ninh quốc gia, quân sự, tình báo... để điều khiển các chức năng mang tính bắt buộc, khống chế, bảo vệ, phòng ngự, trấn áp nhằm giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, an ninh quốc gia.

#### **b. Chức năng kinh tế**

Thông qua các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế của bộ máy hành chính nhà nước (các Bộ, các ngành) để tổ chức và quản lý kinh tế - xã hội. Chức năng kinh tế được thể hiện thông qua các hoạt động: Định ra chiến lược, kế hoạch phát triển xã hội và nền kinh tế quốc dân, bao gồm các quy hoạch, kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế khu vực; các quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực kinh tế; ban hành chính sách, văn bản pháp luật, quy định tiêu chuẩn, định mức, quy phạm kinh tế - kỹ thuật chủ yếu; phối hợp hài hòa những mối quan hệ kinh tế và kế hoạch phát triển giữa các ngành, địa phương, các xí nghiệp; chỉ đạo và thúc đẩy sự hợp tác kinh tế giữa các ngành với các địa phương.

#### **c. Chức năng văn hóa**

Chức năng văn hóa thể hiện thông qua các hoạt động: Định ra chiến lược, quy hoạch, kế hoạch tổng thể phát triển khoa học, văn hóa, giáo dục; ban hành chính sách, văn bản pháp luật để quản lý văn hóa, giáo dục, khoa học, kỹ thuật...; chỉ đạo, giám sát, hiệp đồng các ngành nghiên cứu khoa học - kỹ thuật và các đơn vị giáo dục; phát triển đội ngũ cán bộ có năng lực nhằm nâng cao hiệu quả của chức năng văn hóa của bộ máy hành chính nhà nước, thúc đẩy sự



phát triển của khoa học, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ; nâng cao chất lượng văn hóa, tư tưởng của toàn dân tộc, xây dựng xã hội văn minh.

#### d. Chức năng xã hội

Đây là một chức năng rộng, bao hàm trong nhiều hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tất cả những chức năng quản lý của bộ máy hành chính nhà nước đối với các “công việc chung” trên một phạm vi rộng đều được gọi là chức năng xã hội. Chức năng này được thể hiện thông qua việc xây dựng các bộ máy chuyên ngành để thực thi sự quản lý đối với các công việc như phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội và cung cấp dịch vụ công cộng như y tế, bảo vệ trẻ em, bảo vệ môi trường và xây dựng các công trình phúc lợi công cộng...

### **4. Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước**

#### a. Cơ cấu tổ chức theo cấp bậc hành chính - lãnh thổ

Đó là cơ cấu tổ chức bảo đảm cho hệ thống hành chính nhà nước thông suốt từ trên xuống tận cơ sở. Theo đó, hệ thống hành chính nhà nước chia ra làm hai nhóm:

- Bộ máy hành chính trung ương, bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước trung ương có vai trò quản lý hành chính nhà nước trên phạm vi toàn quốc;

- Bộ máy hành chính địa phương, bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương nhằm thực thi nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước tại địa phương.

#### b. Cơ cấu tổ chức theo chức năng

Cơ cấu tổ chức theo chức năng được phân định theo chức năng và chuyên môn hoá, tạo thành những cơ quan quản lý các ngành, các lĩnh vực khác nhau của nền hành chính nhà nước.

Theo khái niệm này, bộ máy hành chính trung ương (Chính phủ) chia ra thành các bộ; bộ máy hành chính địa phương các cấp lại chia ra thành nhiều đơn vị với các tên gọi và thẩm quyền khác nhau. Tương tự như vậy, cơ cấu tổ chức của từng cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy hành chính nhà nước lại được phân chia

thành các đơn vị nhỏ hơn. Đó là cấu trúc bên trong của từng cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau.

## **II. TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Việt Nam**

### **1. Các nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

#### **a. Đảng lãnh đạo đối với hành chính nhà nước**

Trong hệ thống chính trị của nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Là một bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước nên bộ máy hành chính phải nắm vững quan điểm, nguyên tắc, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đảng lãnh đạo hành chính nhà nước trước hết bằng các nghị quyết, đề ra đường lối, chủ trương, nhiệm vụ. Căn cứ vào đường lối, nghị quyết của Đảng, Hiến pháp, luật, bộ máy hành chính nhà nước ban hành hệ thống các văn bản pháp luật theo thẩm quyền, tổ chức việc thi hành Hiến pháp, luật nhằm thực hiện có hiệu quả đường lối, chủ trương của Đảng.

Đảng lãnh đạo nhưng không làm thay công việc của các cơ quan nhà nước. Việc phân định chức năng lãnh đạo của Đảng và chức năng quản lý của cơ quan nhà nước là vấn đề vô cùng quan trọng nhằm khắc phục tình trạng bao biện, làm thay; là điều kiện để nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng và hiệu lực, hiệu quả quản lý của các cơ quan nhà nước.

#### **b. Tăng cường sự tham gia và giám sát của người dân vào hành chính nhà nước**

Sự tham gia của nhân dân vào quyền lực chính trị là một trong những đặc trưng của chế độ dân chủ. Nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, tham gia giải quyết những vấn đề lớn và hệ trọng của đất nước, địa phương. Để đảm bảo sự tham gia quản lý hành chính nhà nước của nhân dân có hiệu quả, cần phải thể chế hóa các quyền lực đó một cách cụ thể, phát huy hơn nữa vai trò của các đại biểu nhân dân và nâng cao hiệu quả tham

gia, kiểm tra, giám sát, góp ý xây dựng chính quyền của Mặt trận tổ quốc và các thành viên.

#### c. Tập trung dân chủ

Tập trung dân chủ là nguyên tắc cơ bản chỉ đạo tổ chức và hoạt động của cả hệ thống chính trị trong đó có hành chính nhà nước. Nguyên tắc tập trung dân chủ trước hết quy định sự lãnh đạo tập trung, cơ bản đối với những vấn đề chính yếu nhất. Cấp trung ương giữ quyền thống nhất quản lý những vấn đề cơ bản, đồng thời thực hiện phân định thẩm quyền cho địa phương để tổ chức điều hành và thực hiện thẩm quyền được giao. Chính quyền địa phương có thể được giao một số nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó. Chính phủ bảo đảm, tạo điều kiện để chính quyền địa phương chủ động, sáng tạo thực hiện nhiệm vụ của mình.

#### d. Kết hợp giữa quản lý theo ngành và theo lãnh thổ

Hoạt động quản lý nhà nước theo ngành của các cơ quan nhà nước nhằm đề ra các chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển toàn ngành, tạo điều kiện, môi trường thuận lợi cho các đơn vị kinh tế phát huy tính chủ động, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh. Các hoạt động quản lý theo lãnh thổ nhằm tổ chức, điều hòa, phối hợp các hoạt động của các ngành, các thành phần kinh tế và các tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng... trên phạm vi cả nước cũng như trên từng đơn vị hành chính lãnh thổ. Phương thức kết hợp quản lý này đều phải có trách nhiệm chung trong việc thực hiện mục tiêu của ngành cũng như của lãnh thổ. Sự kết hợp này sẽ tránh được tư tưởng bản vị của bộ, ngành trung ương và tư tưởng cục bộ địa phương của chính quyền địa phương.

#### đ. Phân định quản lý nhà nước về kinh tế và quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp nhà nước được trao quyền tự chủ kinh doanh theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự quản lý của nhà nước. Nên vai trò chủ yếu của nhà nước là định hướng, dẫn dắt, hỗ trợ và điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp, không can thiệp sâu vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước như trước đây.

Vì vậy, cần phải phân định và kết hợp tốt chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước.

e. Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật

Hiến pháp năm 2013 quy định “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”.<sup>4</sup> Nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật. Điều đó có nghĩa là hệ thống hành chính nhà nước phải chấp hành luật và các nghị quyết của Quốc hội trong chức năng thực hiện quyền hành pháp. Khi ban hành quyết định quản lý hành chính phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Nếu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có những sai phạm trong hoạt động quản lý gây thiệt hại tới lợi ích hợp pháp của công dân thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và phải bồi thường cho công dân.

g. Nguyên tắc công khai minh bạch

Công khai là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị thông tin chính xác, kịp thời, đầy đủ về văn bản, hoạt động hoặc nội dung nhất định. Tất cả những thông tin hành chính nhà nước phải được công khai cho người dân trừ trường hợp có quy định cụ thể với lý do hợp lý và trên cơ sở những tiêu chí rõ ràng.

Minh bạch trong hành chính là những thông tin phù hợp được cung cấp kịp thời cho nhân dân dưới hình thức dễ sử dụng, đồng thời các quyết định và các quy định của hành chính nhà nước phải rõ ràng và được phổ biến đầy đủ. Sự minh bạch sẽ giúp xây dựng một nền hành chính cởi mở, có trách nhiệm, ngăn chặn được tham nhũng trong hành chính nhà nước.

## **2. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương**

Nói đến bộ máy hành chính nhà nước trung ương là nói đến Chính phủ. Chính phủ bao gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, tương ứng với các cơ quan hành

---

<sup>4</sup> Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013



chính nhà nước ở trung ương được quy định trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.

a. Chính phủ

*- Quan niệm về Chính phủ*

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

*- Cách thức thành lập Chính phủ*

Căn cứ vào quy định của pháp luật, Chính phủ do Quốc hội thành lập trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch nước đối với Thủ tướng và đề nghị của Thủ tướng với các thành viên khác của Chính phủ.

*- Chức năng của Chính phủ*

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên khẳng định tư cách hành pháp của Chính phủ. Chính phủ là “cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”<sup>5</sup>. Giống như các bản Hiến pháp đã ban hành, Chính phủ luôn được khẳng định là “cơ quan chấp hành, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất”. Hiến pháp năm 2013 đã chuyển cụm từ “hành chính nhà nước cao nhất” lên đầu và bổ sung thêm cụm từ “thực hiện quyền hành pháp” trước khi nói về cơ quan chấp hành của Quốc hội. Đây cũng là điều cần nghiên cứu để thấy rõ sự chuyển đổi khi nhấn mạnh đến “tính hành pháp” của Chính phủ.

*- Cơ cấu thành viên của Chính phủ*

Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ; 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. Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XIV quyết định số lượng thành viên của Chính phủ là 28 người: 01 Thủ tướng; 05 Phó Thủ tướng và 22 Bộ trưởng

---

<sup>5</sup> Điều 94 Hiến pháp 2013.

*- Cơ cấu tổ chức của Chính phủ*

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm bộ và 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 (hiện nay theo Nghị quyết của Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIV, cơ cấu tổ chức của Chính phủ bao gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ (18 bộ và 04 cơ quan ngang bộ).

*- Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ*

Chính phủ lãnh đạo hoạt động của các bộ và chính quyền địa phương trên 2 phương diện:

*Thứ nhất*, Chính phủ với tư cách là cơ quan chấp hành cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có thẩm quyền ban hành các văn bản pháp quy dưới luật (Nghị quyết, nghị định) để thực hiện các đạo luật, các pháp lệnh và các nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Các bộ, địa phương có nghĩa vụ thực hiện các văn bản pháp quy đó. HĐND các cấp căn cứ vào tình hình cụ thể của địa phương đề ra các quyết nghị các biện pháp thực hiện các quyết định của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ và đề ra các nghị quyết cho Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện.

*Thứ hai*, Chính phủ với tư cách cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt nam, là cấp cao nhất của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước, từ trung ương đến Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan, công sở hành chính, sự nghiệp trong cả nước<sup>6</sup>.

*- Hoạt động của Chính phủ*

Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số<sup>7</sup>. Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cụ thể về cách thức tiến hành các kỳ họp hằng tháng của Chính phủ. Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một phiên hoặc họp bất thường theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Chính phủ. Trong trường hợp Chính phủ không họp, Thủ tướng Chính phủ quyết định gửi lấy ý

---

<sup>6</sup> Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính phủ, Thủ tướng chính phủ xem ở Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ  
<sup>7</sup> Điều 95 Hiến pháp 2013

kiến các thành viên Chính phủ bằng văn bản. Chính phủ họp theo yêu cầu của Chủ tịch nước để bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước.<sup>8</sup>

Các Phó Thủ tướng Chính phủ là những người giúp Thủ tướng Chính phủ theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ. Khi Thủ tướng Chính phủ vắng mặt thì một Phó Thủ tướng Chính phủ được Thủ tướng Chính phủ ủy nhiệm thay mặt Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo công tác của Chính phủ.<sup>9</sup>

Hoạt động của các Bộ trưởng với tư cách là thành viên tham gia vào công việc chung của Chính phủ và với tư cách là người đứng đầu một bộ hay cơ quan ngang bộ.

*- Thủ tướng Chính phủ*

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ và lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp.

Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ. Cùng với sự thay đổi của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ, nhiệm vụ và quyền hạn cũng sẽ thay đổi theo<sup>10</sup>.

Hiến pháp năm 2013 không quy định quyền hạn gắn liền với các cơ quan thuộc Chính phủ. Điều này cũng có nghĩa là việc thành lập các cơ quan này không cần hiến định mà có thể chỉ cần luật định; hoặc đó chính là công việc nội bộ của Chính phủ.

**b. Bộ và cơ quan ngang bộ**

- Bộ, cơ quan ngang bộ là yếu tố cấu thành cơ cấu tổ chức của Chính phủ. Bộ, các 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.

- Phân loại bộ: Có thể bộ thành hai nhóm, bộ quản lý đối với lĩnh vực và bộ quản lý nhà nước đối với ngành.

---

<sup>8</sup> Điều 44 Luật Tổ chức chính phủ năm 2015

<sup>9</sup> Khoản 2 Điều 31 Luật Tổ chức chính phủ năm 2015

<sup>10</sup> Điều 28 Luật Tổ chức chính phủ năm 2015.

Bộ quản lý lĩnh vực (bộ chức năng cơ bản): Đó là cơ quan hành chính nhà nước trung ương, thực hiện quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực lớn như: kế hoạch, tài chính, ngân hàng, khoa học và công nghệ, lao động, giá, nội vụ, ngoại giao, tổ chức và công vụ.

Bộ quản lý ngành: Là cơ quan hành chính nhà nước trung ương có trách nhiệm quản lý những ngành kinh tế - kỹ thuật, văn hoá, xã hội, cũng có thể các ngành tập hợp lại thành một nhóm liên ngành. Số lượng, quy mô của các Bộ này có thể tùy thuộc vào sự phát triển chính trị, kinh tế, xã hội.

- Cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ và cơ quan ngang bộ (gọi chung là bộ)

Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đều có điều khoản quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ và các cơ quan ngang Bộ.

Về cơ cấu tổ chức bộ máy của Bộ, Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ không quy định chi tiết mà được thể hiện thông qua một nghị định chung quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ. Trên cơ sở đó, mỗi một Bộ có một nghị riêng quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức.

Theo Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ, cơ cấu tổ chức của Bộ gồm: Vụ; Văn phòng; Thanh tra; Cục (nếu có); Tổng cục (nếu có); đơn vị sự nghiệp công lập (được quy định tại Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng Bộ, gồm: Các đơn vị nghiên cứu chiến lược, chính sách về ngành, lĩnh vực; báo, tạp chí; trung tâm thông tin; trường hoặc trung tâm đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; học viện thuộc Bộ).

### **3. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương**

Hệ thống các cấp hành chính - lãnh thổ Việt Nam qua các bản Hiến pháp luôn tồn tại những chủ thể được quy định trong văn bản pháp luật, trong đó có UBND. UBND là tên gọi chung của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; là cơ quan chấp hành của HĐND đồng thời cũng là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.



Các quy định về cơ cấu tổ chức của UBND các cấp đều do Luật định. Trong khi đó, quy định chi tiết tổ chức bộ máy hành chính nhà nước thuộc UBND do Nghị định quy định.

a. Ủy ban nhân dân

Theo quy định của Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, UBND do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

UBND đảm nhận hai tư cách: Cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, UBND tạo nên một yếu tố thứ bậc trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam. Mỗi cấp lãnh thổ có một UBND và được xác định là cơ quan hành chính nhà nước ở cấp đó. Những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên hình thành một trật tự thứ bậc của cơ quan hành chính nhà nước, trong đó, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Do vậy, mối quan hệ giữa UBND các cấp và giữa UBND các cấp với Chính phủ là mối quan hệ cấp trên, cấp dưới và trật tự thứ bậc chỉ ra ở sơ đồ sau:

**Sơ đồ 3.1: Trật tự thứ bậc của cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam**



Nguồn: từ các bản Hiến pháp Việt Nam qua các giai đoạn

Theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, UBND gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Số lượng cụ thể Phó Chủ tịch UBND các cấp do Chính phủ quy định.

HĐND bầu Chủ tịch UBND theo giới thiệu của Chủ tịch HĐND. Chủ tịch UBND được bầu tại kỳ họp thứ nhất của HĐND phải là đại biểu HĐND. Chủ tịch UBND được bầu trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu HĐND.

HĐND bầu Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND theo giới thiệu của Chủ tịch UBND. Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND.

Chủ tịch UBND không giữ chức vụ quá hai nhiệm kỳ liên tục ở cùng một đơn vị hành chính.

Kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp huyện phải được Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp xã phải được Chủ tịch UBND cấp huyện phê chuẩn.

Ủy viên UBND cấp tỉnh, cấp huyện gồm các Ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách công an ở cấp tỉnh, cấp huyện. Số lượng và các chức danh cụ thể của Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện thực hiện theo nghị định của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Ủy viên UBND cấp xã gồm Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách công an ở cấp xã.<sup>11</sup>

Số lượng cấp phó và số lượng thành viên UBND không phải do HĐND quyết định mà theo quy định chung của Chính phủ.

#### b. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

---

<sup>11</sup> Nghị định 08/2016/NĐ - CP ngày 25 tháng 1 năm 2016 quy định số lượng phó chủ tịch ủy ban nhân dân và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên ủy ban nhân dân.

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND được tổ chức ở cấp tỉnh, cấp huyện, là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên. Cơ quan chuyên môn thuộc UBND chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên.

Việc tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND phải bảo đảm phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và điều kiện, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương; bảo đảm tinh gọn, hợp lý, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực từ trung ương đến cơ sở; không trùng lặp với nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước cấp trên đặt tại địa bàn.

Chính phủ quy định cụ thể tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc UBND.

## **CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN**

1. Phân tích những đặc trưng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước?
2. Trình bày cách thức hình thành tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở Trung ương của Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành?
3. Trình bày cách thức hình thành bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương của Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành?
4. Nhận xét về thực trạng cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương của Việt Nam hiện nay?
5. Nhận xét về thực trạng cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương của Việt Nam hiện nay?



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nghị quyết số 39- NQ/TW ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức.
- Nghị quyết số 18- NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ 6, Ban Chấp hành Trung ương khóa XII: Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.
- Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.
- Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
- Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.
- Học viện Hành chính Quốc gia: Quản lý và Phát triển Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, NXB. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2010.
- Nguyễn Thị Phượng, Tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013.
- Trần Đình Thắng, Quá trình xây dựng và phát triển bộ máy hành chính, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2016.

## Chuyên đề 3

# CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

### I. CÔNG VỤ

#### 1. Những vấn đề chung về công vụ

##### a. Khái niệm

Ở các quốc gia khác nhau, khái niệm về công vụ có tính tương đối do phụ thuộc vào cách tiếp cận cũng như đặc điểm của mỗi nền công vụ. Tuy nhiên, các quan niệm về hoạt động công vụ đều chỉ ra rằng vai trò hoạt động công vụ chi phối và ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả, hiệu lực quản lý của nhà nước<sup>12</sup>.

Công vụ là một loại lao động mang tính quyền lực và pháp lý, phần lớn do cán bộ, công chức thực hiện nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, gắn với quyền lực nhà nước, nhân danh nhà nước để phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân.

##### b. Đặc trưng công vụ

Đặc trưng của hoạt động nào đó thường được xác định dựa trên nhiều tiêu chí. Hệ thống các tiêu chí đó phản ánh: mục tiêu của hoạt động; nguồn lực cần cho hoạt động (bao gồm cả quyền lực, nguồn tài chính, vật chất); phương thức tiến hành các hoạt động đó. Công vụ là một loại hoạt động đặc biệt, do đó có những nét đặc trưng riêng được thể hiện như sau:

##### - Về mục tiêu hoạt động công vụ

Mục tiêu công vụ nhằm phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân; đáp ứng đòi hỏi chính đáng của nhân dân, của tổ chức. Với bản chất là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân nên công vụ nhà nước không có mục đích tự thân của nó, mục tiêu công vụ phải vì Tổ quốc, vì dân, phục vụ cho lợi ích của Tổ quốc, của nhân dân. Mục tiêu bao quát này chi phối mọi hoạt động công vụ của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước, chi phối toàn bộ nền công vụ nhà nước.

---

<sup>12</sup> Trần Anh Tuấn, *Bàn về khái niệm công vụ trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, trang <http://caicachhanhchinh.gov.vn/>.

Trong hoạt động công vụ, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình nhằm đạt được mục tiêu do nhà nước đề ra. Mục tiêu này được cụ thể hoá thành các nhóm mục tiêu sau:

- + Mục tiêu theo ngành, lĩnh vực;
- + Mục tiêu theo lãnh thổ;
- + Mục tiêu của từng loại tổ chức, cơ quan.
- Về quyền lực và quyền hạn trong thực thi công vụ

Trong hoạt động công vụ, các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức được sử dụng quyền lực nhà nước. Đây là loại quyền lực đặc biệt nhằm thực hiện hoạt động quản lý nhà nước của cả cơ quan nhà nước và là một dấu hiệu quan trọng để phân biệt hoạt động công vụ với các hoạt động khác. Quyền lực nhà nước có một số đặc trưng sau:

- + Quyền lực nhà nước khó có thể lượng hóa, được quy định trong pháp luật;
- + Quyền lực nhà nước trao cho từng tổ chức, cá nhân mang tính pháp lý;
- + Quyền lực nhà nước trao cho tổ chức được quy định trong các quyết định thành lập;
- + Quyền lực nhà nước trao cho cá nhân trong quyết định cụ thể. Khi muốn thay đổi, bổ sung và rút bớt quyền lực đòi hỏi phải có quyết định mới thay thế cho quyết định đã có.

Quyền hạn được hiểu là giới hạn quyền lực pháp lý của nhà nước trao cho các tổ chức và cá nhân để thực thi công vụ. Quyền hạn luôn gắn liền với nhiệm vụ được trao. Nói cách khác, quyền hạn gắn liền với công việc được đảm nhận chứ không gắn liền với người. Trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, quyền hạn là yếu tố cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, nhưng quyền hạn được trao phải tương xứng với nhiệm vụ. Nếu nhiệm vụ được giao không kèm theo đầy đủ quyền hạn thì sẽ có không ít những nhiệm vụ không được thực hiện và như vậy mục tiêu chung của cơ quan nhà nước sẽ không đạt được; ngược lại khi có nhiều quyền hạn mà quá ít việc phải làm cũng có thể nảy sinh việc lạm dụng quyền hạn.

- Về nguồn lực để thực thi công vụ

Hoạt động công vụ được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước. Một đặc trưng của nhà nước được thừa nhận chung là nhà nước đặt ra thuế và tiến hành thu thuế để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước, bảo đảm phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh, quốc phòng, vì vậy toàn bộ kinh phí cho bộ máy nhà nước hoạt động, tiền lương của cán bộ, công chức đều lấy từ ngân sách nhà nước.

Công vụ do cán bộ, công chức là người làm cho nhà nước thực hiện. Ngoài ra, hoạt động công vụ còn được thực hiện bởi các cá nhân, tổ chức được nhà nước trao quyền. Trong xu thế hiện nay, sự tham gia của nhân dân vào hoạt động QLNN ngày càng được quan tâm và khuyến khích. Do vậy, các hoạt động công vụ được thực thi bởi những người không phải là cán bộ, công chức ngày càng gia tăng.

- Về quy trình thực thi công vụ

Do công vụ là một dạng hoạt động đặc biệt, khác với các hoạt động thông thường khác nên quy trình thực thi công vụ có một số đặc trưng cơ bản sau đây:

+ Tính pháp lý: Hoạt động công vụ của các cơ quan nhà nước thực chất là hoạt động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ do nhà nước giao thông qua văn bản pháp luật. Chính vì vậy, quá trình thực hiện hoạt động công vụ mang tính pháp lý cao.

+ Tuân thủ theo quy định: Cách thức thực thi công việc mang tính cứng nhắc, quy định thành quy tắc, thủ tục. Trong quá trình thực thi công vụ, cán bộ, công chức phải tuân thủ chặt chẽ các quy tắc và thủ tục.

+ Công khai: Hoạt động công vụ phải được công khai trừ những trường hợp thuộc về bí mật nhà nước.

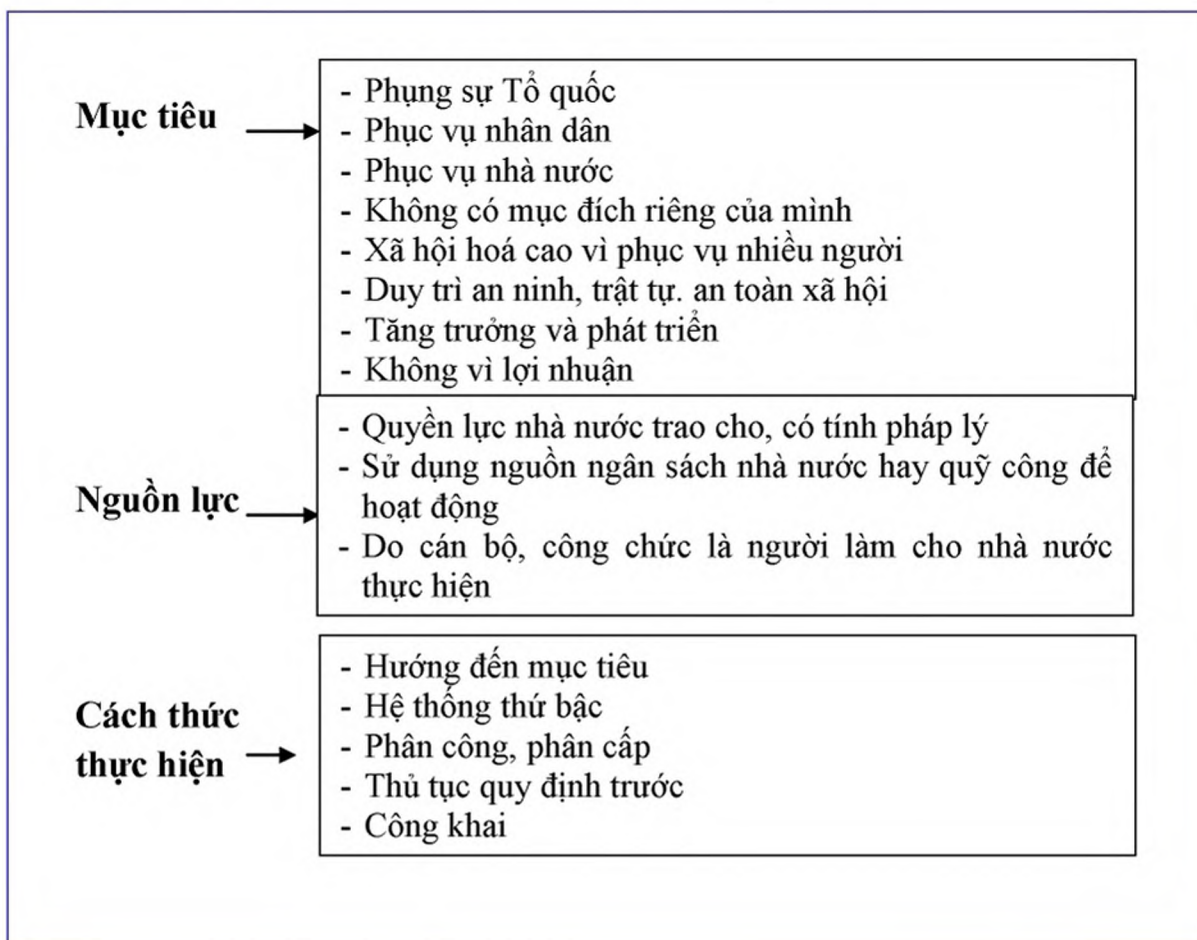
+ Bình đẳng: Hoạt động công vụ phải đảm bảo mọi người được cung cấp dịch vụ thông qua công vụ bình đẳng.

+ Có sự tham gia của các chủ thể có liên quan: Hoạt động công vụ không chỉ được thực thi bởi các cơ quan nhà nước mà còn có sự tham gia của nhân dân, của các chủ thể khác khi được Nhà nước trao quyền. Đặc biệt, xu hướng xã hội



hóa một số dịch vụ công do Nhà nước đảm nhận trước đây làm cho vai trò của các chủ thể khác trong quá trình thực thi công vụ ngày càng gia tăng.

Có thể tóm tắt các đặc trưng của công vụ qua sơ đồ sau:



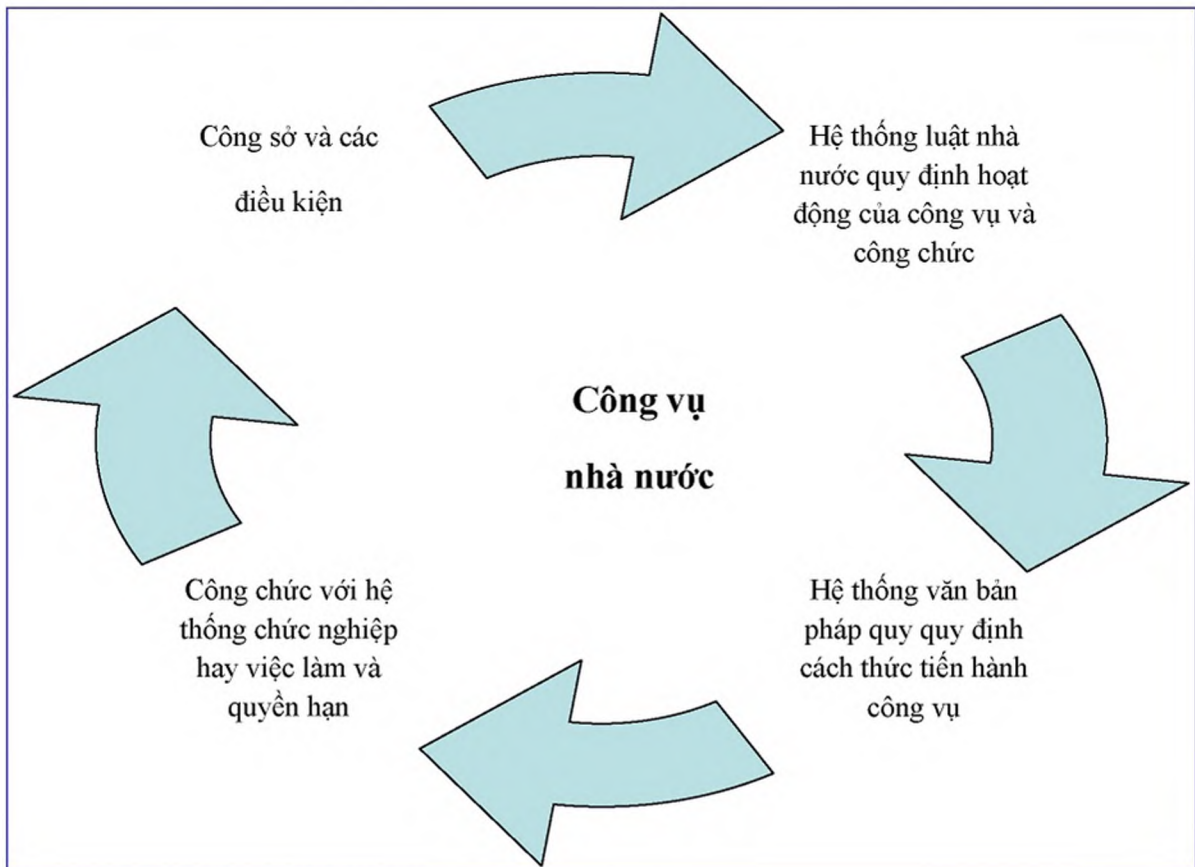
### c. Các điều kiện để đảm bảo công vụ được thực thi

Hệ thống pháp luật quy định hoạt động của các cơ quan thực thi công vụ. Hệ thống này bao gồm Hiến pháp, các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Công chức, với tư cách là những chủ thể thực sự tiến hành các công vụ cụ thể. Đây là hạt nhân của nền công vụ và cũng chính là yếu tố bảo đảm cho nền công vụ hiệu lực, hiệu quả.

Công sở là nơi tổ chức tiến hành các công vụ. Công sở cần phải bảo đảm các điều kiện cần thiết để nhân dân được tiếp cận với công vụ thuận tiện khi tiến hành công vụ. Hiện nay, những điều kiện vật chất cần thiết để tiến hành công vụ theo xu thế hiện đại (bên cạnh công chức hiện đại) cần được quan tâm.

Có thể mô tả các yếu tố cấu thành công vụ nhà nước bằng sơ đồ dưới đây:



## 2. Các nguyên tắc hoạt động công vụ

Các nguyên tắc hoạt động công vụ là những quan điểm, tư tưởng chi phối toàn bộ hoạt động công vụ nhà nước, hoạt động công vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Đây là những quan điểm, tư tưởng có tính chất nền tảng phản ánh bản chất của công vụ, quyết định định hướng của nền công vụ của quốc gia. Nền công vụ có thực sự mang tính phục vụ nhân dân hay không tùy thuộc vào việc tôn trọng, thực hiện những nguyên tắc công vụ như thế nào.

Các nguyên tắc công vụ bao gồm:

- Nguyên tắc tuân thủ pháp luật (Hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác, quy định chung, v.v...);
- Đúng quyền hạn được trao;
- Chịu trách nhiệm với công vụ thực hiện;
- Thống nhất trong quá trình thực thi công vụ giữa các cấp, ngành, lãnh thổ;
- Nguyên tắc công khai;

- Nguyên tắc minh bạch.

Ngoài những nguyên tắc chung mà nền công vụ các quốc gia thường đề cập tới thì trong Luật cán bộ, công chức năm 2008, đưa ra 5 nhóm nguyên tắc thực thi công vụ cần tuân thủ<sup>13</sup>:

- Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;

- Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân;

- Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát;

- Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả;

- Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ.

## **II. CÔNG CHỨC**

### **1. Những vấn đề chung về công chức**

#### **a. Khái niệm công chức**

Khái niệm công chức thường được hiểu khác nhau ở các quốc gia. Việc xác định ai là công chức thường do các yếu tố sau quyết định:

- Hệ thống thể chế chính trị;

- Hệ thống thể chế hành chính;

- Tính truyền thống;

- Sự phát triển kinh tế - xã hội;

- Các yếu tố văn hoá.

Tuy nhiên, ở nhiều quốc gia, dấu hiệu chung của công chức ở một nước nào đó thường là:

- Là công dân của nước đó;

- Được tuyển dụng qua thi tuyển;

- Được bổ nhiệm vào một ngạch hoặc một vị trí công việc;

- Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Theo Luật cán bộ, công chức năm 2008 công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của

---

<sup>13</sup> Điều 3 Luật cán bộ, công chức 2008.

Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân Việt Nam mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra còn có công chức cấp xã. Đó là công dân Việt Nam được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc UBND cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 của Chính phủ quy định những người là công chức đã đưa ra căn cứ xác định công chức như sau: Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước hoặc được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật, làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định tại Nghị định này.

Nghị định cũng xác định cụ thể những trường hợp là công chức làm việc ở các cơ quan cụ thể trong hệ thống chính trị, gồm<sup>14</sup>:

- Công chức trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam.
- Công chức trong Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước.
- Công chức trong Bộ, cơ quan ngang Bộ và các tổ chức khác do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thành lập.
- Công chức trong cơ quan hành chính ở cấp tỉnh, cấp huyện.
- Công chức trong hệ thống Tòa án nhân dân.

---

<sup>14</sup> Chi tiết xem trong Nghị định 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 của Chính phủ Quy định những người là công chức.



- Công chức trong hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân.
- Công chức trong cơ quan của tổ chức chính trị - xã hội.
- Công chức trong cơ quan, đơn vị của Quân đội nhân dân và Công an nhân dân.
- Công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập.
- Công chức được luân chuyển.

b. Phân biệt công chức với những nhóm người khác trong các tổ chức của nhà nước

- Phân biệt với cán bộ

Theo Luật cán bộ, công chức năm 2008, cán bộ là thuật ngữ để chỉ nhóm người mang tính chất bầu làm việc trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và chính trị - xã hội. Theo đó, cán bộ được quan niệm như sau:

Cán bộ là công dân Việt Nam, được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh), ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước<sup>15</sup>. Ngoài ra, phạm vi cán bộ còn bao gồm những người được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực HĐND, UBND, Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội. Đây là nhóm cán bộ xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

- Phân biệt với viên chức

Thuật ngữ này dùng theo nhiều nghĩa khác nhau tùy theo từng giai đoạn. Hiện nay viên chức được quy định đối với nhóm người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập. Theo Luật viên chức năm 2010, “*viên chức là công dân Việt Nam được tuyển dụng theo vị trí việc làm, làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập theo chế độ hợp đồng làm việc, hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật*”<sup>16</sup>. Đặc điểm việc làm của viên chức là

<sup>15</sup> Điều 4, Luật Cán bộ, công chức 2008.

<sup>16</sup> Điều 2, Luật Viên chức 2010.

không mang tính quyền lực công mà chủ yếu mang tính chuyên môn, nghề nghiệp. Đây cũng là dấu hiệu cơ bản để phân biệt nhóm viên chức với công chức.

- Phân biệt công chức với lao động hợp đồng

Đây là những người được tuyển vào làm việc theo cơ chế hợp đồng trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước, những người nhà nước thuê để làm việc cho nhà nước và được nhà nước trả công. Trong thực thi công việc được giao, hành vi của họ được quy định và điều chỉnh bằng Bộ Luật lao động.

Bảng phân biệt cán bộ, công chức và viên chức

CÁN BỘ	CÔNG CHỨC	VIÊN CHỨC
Công dân Việt Nam	Công dân Việt Nam	Công dân Việt Nam
Được <i>bầu cử</i> , phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh <i>theo nhiệm kỳ</i>	Được <i>tuyển dụng</i> , bổ nhiệm vào <i>ngạch</i> , chức vụ, chức danh	Được tuyển dụng theo vị trí việc làm với các <i>chức danh nghề nghiệp</i> khác nhau
Làm việc trong các cơ quan đảng, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội	Làm việc trong các cơ quan đảng, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội	<i>Làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập theo chế độ hợp đồng làm việc</i>
Trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước	Trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước	Hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập

### c. Phân loại công chức và ý nghĩa của phân loại công chức

Việc phân loại người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và công chức nói riêng rất phức tạp nhưng được nhiều nước quan tâm nhằm mục đích quản lý có hiệu quả nguồn nhân lực của nhà nước. Tùy thuộc vào mục đích phân loại, có thể có nhiều cách phân loại khác nhau.

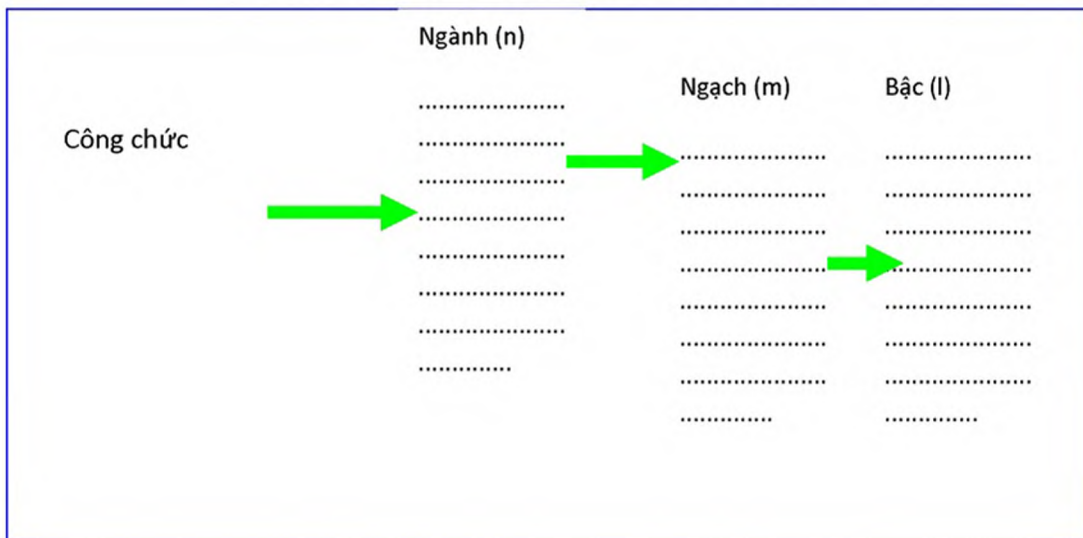
- Phân loại theo bằng cấp, học vấn

+ Tốt nghiệp trên đại học;

+ Tốt nghiệp đại học;

- + Tốt nghiệp dưới đại học: Cao đẳng, trung cấp, sơ cấp...
- Phân loại theo tổ chức làm việc
- + Công chức làm việc ở cơ quan quản lý nhà nước;
- + Công chức làm việc ở cơ quan quản lý hành chính nhà nước ;
- + Công chức làm việc ở các đơn vị sự nghiệp (trường học, bệnh viện).
- Theo hệ thống thứ bậc trong cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước
- + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước trung ương;
- + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp tỉnh;
- + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp huyện;
- + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp xã.
- Phân loại theo ngành (chuyên môn), ngạch (cấp bậc) và bậc (vị trí)

Cách phân loại này được mô tả bằng sơ đồ sau:



Ví dụ, ở nước ta ngành hành chính được chia ra 5 ngạch. Trong mỗi ngạch chia ra nhiều bậc khác nhau. Ngạch chuyên viên chia ra 9 bậc (đánh số từ 1 đến 9). Ngạch chuyên viên chính có 8 bậc (từ 1 đến 8).

Theo Luật cán bộ, công chức năm 2008, công chức được phân loại theo ngạch như sau:

- Loại A gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên cao cấp hoặc tương đương;
- Loại B gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên chính hoặc tương đương;



- Loại C gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên hoặc tương đương;

- Loại D gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch cán sự hoặc tương đương và ngạch nhân viên.

- Phân loại theo vị trí công tác

Theo cách phân loại này, công chức được chia thành các nhóm:

+ Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý;

+ Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

- Ý nghĩa phân loại công chức

Phân loại công chức có ý nghĩa rất quan trọng trong xây dựng và quản lý đội ngũ công chức có hiệu quả.

+ Là cơ sở để đề ra những tiêu chuẩn khách quan trong việc tuyển chọn người vào làm việc trong cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu của công việc.

+ Giúp cho việc xác định tiền lương, các chế độ, chính sách một cách hợp lý, chính xác.

+ Giúp cho việc tiêu chuẩn hóa và cụ thể hóa việc đánh giá công chức.

+ Giúp cho việc xây dựng, quy hoạch đào tạo và bồi dưỡng công chức đúng đối tượng theo yêu cầu, nội dung công việc.

+ Đưa ra các căn cứ cho việc xác định biên chế công chức một cách hợp lý.

## **2. Nghĩa vụ, quyền và quyền lợi của công chức**

### **a. Nghĩa vụ của công chức**

- Những quy định chung

Nghĩa vụ của người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và công chức nói riêng là những quy định nhà nước mang tính đơn phương, tính pháp lý, bắt buộc người làm việc cho mình phải tuân thủ, người làm việc cho nhà nước phải cam kết thực hiện khi họ trở thành thành viên của các cơ quan nhà nước.

Ở các quốc gia khác nhau, do thể chế chính trị, trình độ phát triển kinh tế, điều kiện văn hóa, xã hội khác nhau mà có quy định khác nhau về nghĩa vụ của công chức. Nhưng nhìn chung các nghĩa vụ đó thường bao gồm các nghĩa vụ



trung thành đối với nhà nước, nghĩa vụ trong thực thi công vụ, trong mối quan hệ với cấp trên, nghĩa vụ trong mối quan hệ với nhân dân. Trong văn bản pháp luật, các nước đều xác định khá chi tiết và cụ thể các nghĩa vụ này. Một số nước công chức còn có nghĩa vụ đọc lời thề khi gia nhập công vụ. Nếu công chức từ chối đọc thì sẽ bị thải hồi.

Ở Việt Nam, Luật cán bộ, công chức năm 2008 đã xác định rõ nghĩa vụ của cán bộ công chức bao gồm các nhóm nghĩa vụ: Trung thành với Đảng, với nhà nước với nhân dân; nghĩa vụ trong thực thi công vụ; nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan tổ chức. Ngoài ra công chức còn phải thực hiện nghiêm những điều không được làm. Điều 8, 9 và 10 của Luật quy định cụ thể các nhóm nghĩa vụ của cán bộ, công chức như sau:

- Nghĩa vụ của công chức đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân
  - + Trung thành với Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước CHXHCN Việt Nam; bảo vệ danh dự Tổ quốc và lợi ích quốc gia;
  - + 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;
  - + Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.
- Nghĩa vụ của công chức trong thi hành công vụ
  - + Thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao;
  - + Có ý thức tổ chức kỷ luật; nghiêm chỉnh chấp hành nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị; báo cáo người có thẩm quyền khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; bảo vệ bí mật nhà nước;
  - + Chủ động và phối hợp chặt chẽ trong thi hành công vụ; giữ gìn đoàn kết trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;
  - + Bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài sản nhà nước được giao;

+ Chấp hành quyết định của cấp trên. Khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định; trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản và người thi hành phải chấp hành nhưng không chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành, đồng thời báo cáo cấp trên trực tiếp của người ra quyết định. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình;

+ Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

- Nghĩa vụ của công chức là người đứng đầu

Ngoài việc thực hiện quy định những nghĩa vụ trên, cán bộ, công chức là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị còn phải thực hiện các nghĩa vụ sau đây:

+ Chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức;

+ Tổ chức thực hiện các biện pháp phòng, chống quan liêu, tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chịu trách nhiệm về việc để xảy ra quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về dân chủ cơ sở, văn hóa công sở trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; xử lý kịp thời, nghiêm minh cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý có hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật, có thái độ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây phiền hà cho công dân;

+ Giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cá nhân, tổ chức;

+ Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

- Những việc công chức không được làm

Những việc không được làm liên quan đến đạo đức công vụ, đến bí mật nhà nước; những việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự quy

định tại Luật phòng, chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.

b. Quyền và quyền lợi của công chức

- Quyền của công chức

Quyền của công chức bao gồm quyền lực pháp lý được nhà nước trao cho để thực thi công vụ và quyền lợi của công chức được hưởng khi làm việc cho nhà nước.

Bản chất quyền lực pháp lý của công chức có được khi thực thi công vụ là:

+ Được trao tương xứng với nhiệm vụ.

+ Không gắn liền với công chức mà gắn liền với vị trí công chức đảm nhiệm.

+ Không phục vụ công chức mà nhằm thực hiện công vụ mà công chức đảm nhận.

- Quyền lợi của công chức

Quyền lợi của công chức thường được xác định trong các văn bản pháp luật của các quốc gia, thể hiện thái độ, sự quan tâm đến việc xây dựng được một nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và xây dựng phát triển đất nước. Quyền lợi là cơ sở bảo đảm, là điều kiện và phương tiện để công chức thực thi công vụ có hiệu quả. Nhìn chung, các nước đều cố gắng đảm bảo quyền lợi và chế độ đãi ngộ đối với công chức sao cho họ có thể yên tâm thực hiện được công việc được giao, tận tâm với công việc mà không bị chi phối bởi cuộc sống thường nhật. Quyền lợi của công chức còn là cơ sở để đảm bảo cho công chức có cơ hội và điều kiện thăng tiến, tạo ra sự yên tâm, tận tình làm việc và ý chí phấn đấu vươn lên trong công việc.

Quyền lợi của công chức là những gì mà công chức được hưởng từ nhà nước. Công chức trước hết cũng là người lao động. Theo quy định của pháp luật về lao động nên họ cũng được hưởng những quyền lợi của người lao động. Ngoài Bộ Luật lao động, ở nhiều nước đều có luật riêng về công vụ, công chức

để quy định những vấn đề liên quan đến công chức, trong đó có vấn đề về quyền lợi của công chức.

Quyền lợi của công chức được hưởng không chỉ bao gồm các quyền lợi về vật chất (tiền lương, phụ cấp...) mà còn bao gồm các quyền lợi về tinh thần (quyền nghỉ ngơi, nghiên cứu khoa học, tham gia các tổ chức công đoàn...).

Luật cán bộ, công chức năm 2008 chưa phân biệt quyền và quyền lợi của công chức mà gọi chung là quyền mà được tiếp cận chung theo 4 nhóm sau đây<sup>17</sup>:

- Quyền được bảo đảm các điều kiện thi hành công vụ:
  - + Được giao quyền tương xứng với nhiệm vụ;
  - + Được bảo đảm trang thiết bị và các điều kiện làm việc khác theo quy định của pháp luật;
  - + Được cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao;
  - + Được đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ;
  - + Được pháp luật bảo vệ khi thi hành công vụ.

- Quyền về tiền lương và các chế độ liên quan đến tiền lương

Được Nhà nước bảo đảm tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn được giao, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước. Công chức làm việc ở miền núi, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn hoặc trong các ngành, nghề có môi trường độc hại, nguy hiểm được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi theo quy định của pháp luật.

Được hưởng tiền làm thêm giờ, tiền làm đêm, công tác phí và các chế độ khác theo quy định của pháp luật.

- Quyền về nghỉ ngơi

Công chức được nghỉ hàng năm, nghỉ lễ, nghỉ để giải quyết việc riêng theo quy định của pháp luật về lao động. Trường hợp do yêu cầu nhiệm vụ, công

---

<sup>17</sup> Điều 11, 12, 13, 14 Luật Cán bộ, công chức 2008



chức không sử dụng hoặc sử dụng không hết số ngày nghỉ hàng năm thì ngoài tiền lương còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng tiền lương cho những ngày không nghỉ.

- Các quyền khác của công chức

Công chức được bảo đảm quyền học tập, nghiên cứu khoa học, tham gia các hoạt động kinh tế, xã hội; được hưởng chính sách ưu đãi về nhà ở, phương tiện đi lại, chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế theo quy định của pháp luật; nếu bị thương hoặc hy sinh trong khi thi hành công vụ thì được xem xét hưởng chế độ, chính sách như thương binh hoặc được xem xét để công nhận là liệt sĩ và các quyền khác theo quy định của pháp luật.

### **3. Tiền lương và chế độ phúc lợi của công chức**

#### **a. Tiền lương của công chức**

Các nền công vụ luôn quan tâm đến vấn đề tiền lương của công chức, coi đây là vấn đề quan trọng trong quản lý công chức. Tiền lương có tác động mạnh mẽ đến động lực và hiệu quả làm việc của công chức.

Xét trên bình diện chung, công chức được hưởng lương từ ngân sách nhà nước<sup>18</sup>. Số tiền lương công chức được nhận phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó sự tác động của yếu tố mô hình quản lý công vụ là rất rõ nét. Các nền công vụ theo mô hình chức nghiệp trả lương theo ngành, ngạch, bậc. Xu hướng chung là ngạch càng cao, bậc, thâm niên công tác càng cao thì tiền lương sẽ càng cao. Còn các nền công vụ theo mô hình vị trí việc làm trả lương dựa trên các yếu tố cơ bản là vị trí việc làm (vị trí cao hay thấp, tính chất công việc phức tạp hay đơn giản, phạm vi trách nhiệm rộng hay hẹp...) và kết quả thực thi công vụ (xuất sắc, tốt, khá, trung bình, không đạt...).

Một trong những quan điểm chỉ đạo trong cải cách chính sách tiền lương trong khu vực công ở Việt Nam hiện nay là nhà nước trả lương cho cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang theo vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo, phù hợp với nguồn lực của nhà nước và nguồn thu sự nghiệp dịch vụ

---

<sup>18</sup> Ở Việt Nam hiện nay, công chức làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập.

công, bảo đảm tương quan hợp lý với tiền lương trên thị trường lao động; thực hiện chế độ đãi ngộ, khen thưởng xứng đáng theo năng suất lao động, tạo động lực nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, góp phần làm trong sạch và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị.

#### b. Chế độ phúc lợi của công chức

Chế độ phúc lợi là một trong những quyền lợi mà công chức nhận được trong quá trình tham gia lao động. Chế độ phúc lợi mà công chức được hưởng chủ yếu gắn liền với chế độ bảo hiểm xã hội và chế độ y tế bắt buộc. Trách nhiệm thực hiện các quyền lợi về bảo hiểm xã hội và y tế bắt buộc do cả hai bên tham gia trong quá trình thực hiện quan hệ lao động: cơ quan sử dụng công chức và công chức cùng thực hiện.

Theo pháp luật hiện hành, chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc gồm các loại hình sau:

- Chế độ trợ cấp ốm đau;
- Chế độ trợ cấp thai sản;
- Chế độ trợ cấp tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp;
- Chế độ hưu trí;
- Chế độ tử tuất.

Ngoài các chế độ phúc lợi mang tính pháp lý theo quy định của pháp luật, tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng tổ chức, địa phương, công chức còn được hưởng các phúc lợi khác.

#### **4. Khen thưởng và kỷ luật công chức**

Khen thưởng và kỷ luật là những công cụ, biện pháp quản lý trong quá trình xây dựng, phát triển và sử dụng công chức. Thông qua khen thưởng và kỷ luật để động viên, cổ vũ những điển hình, những gương tốt, phê phán uốn nắn và phòng ngừa những hành vi vi phạm kỷ luật, vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức. Sự kết hợp giữa khen thưởng và kỷ luật một cách chặt chẽ, công bằng, vô tư sẽ tạo ra động lực to lớn trong nền công vụ, là điều kiện để xây dựng một đội ngũ công chức có phẩm chất và thực thi tốt công vụ.

#### a. Khen thưởng công chức

Khen thưởng công chức là hình thức công nhận sự đóng góp "vượt mức yêu cầu" của công chức đối với hoạt động công vụ; là sự ghi nhận và trao cho công chức có thành tích những giá trị tinh thần và vật chất để động viên, khích lệ sự cống hiến của họ cũng như hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung.

Trong khen thưởng phải đảm bảo các yêu cầu có tính nguyên tắc như công minh, công bằng, phải căn cứ vào thành tích, vào kết quả công việc để khen thưởng xứng đáng, tránh thổi phồng hoặc tô vẽ thành tích. Các mức khen thưởng đề ra phải có tính hiện thực, để công chức nỗ lực phấn đấu, có ý chí vươn lên trong công việc. Không nên quá dễ dãi, thiếu nghiêm túc hoặc xuề xòa trong khen thưởng hoặc đề ra mức khen thưởng quá thấp hoặc mang tính hình thức vì sẽ tạo ra sự nhầm chán, không có sự nỗ lực phấn đấu từ phía công chức.

Trong khen thưởng phải kết hợp giữa khen thưởng về mặt tinh thần với khen thưởng về mặt vật chất. Hai yếu tố tinh thần và vật chất này phải được kết hợp chặt chẽ và phải được giải quyết thỏa đáng mới có tác dụng động viên, khuyến khích công chức một cách toàn diện. Trong khen thưởng không nên thiên lệch, chỉ thiên lệch về mặt vật chất hoặc mặt tinh thần. Thực hiện khen thưởng, cần phải tuân thủ các nguyên tắc, song phải biết vận dụng khoa học vào từng hoàn cảnh cụ thể, con người cụ thể. Để công tác khen thưởng được thực hiện tốt và phát huy tác dụng tích cực cần phải phát huy cơ chế dân chủ, có sự tham gia của cán bộ, công chức; sự nhìn nhận đánh giá công tâm, khách quan, không vụ lợi của người làm công tác khen thưởng, đánh giá.

Trong pháp luật Việt Nam, cả hai hình thức khen thưởng vật chất và khen thưởng tinh thần đều được quy định, gắn với quy trình, thủ tục, chủ thể quyết định khen thưởng bằng các danh hiệu:

- Giấy khen;
- Bằng khen;
- Danh hiệu vinh dự nhà nước;
- Huy chương;

- Huân chương.

b. Kỷ luật công chức

Kỷ luật công chức là việc xử lý, "trừng phạt" tùy theo tính chất, mức độ vi phạm quy định của pháp luật của công chức và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Vi phạm kỷ luật đối với công chức thường liên quan đến kỷ cương hành chính, vi phạm quy tắc, quy chế hoạt động của cơ quan. Mặt khác, trong hoạt động công vụ, quyền lực của công chức gắn với quyền lực công, nguồn tài chính công và khi giải quyết các quyền, lợi ích, nghĩa vụ của công dân, tổ chức nên khả năng lạm dụng quyền lực, sử dụng sai nguồn tài chính công, áp dụng sai, hoặc cố tình hiểu sai các quy định thủ tục hành chính. Công chức có sai phạm trong hoạt động công vụ thì phải chịu kỷ luật công vụ. Luật cán bộ, công chức năm 2008 quy định hình thức xử lý công chức như sau:

- Khiển trách;
- Cảnh cáo;
- Hạ bậc lương;
- Giáng chức;
- Cách chức;
- Buộc thôi việc.

Trong đó, hình thức giáng chức, cách chức chỉ áp dụng đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

Kỷ luật công chức cần phải dựa trên các tiêu chuẩn quy định để xem xét, không tùy tiện, không cảm tính và phải đảm bảo các yêu cầu: công khai; dân chủ; bình đẳng; đúng người, đúng việc; đúng pháp luật; kỷ luật phải có tác dụng giáo dục, rèn luyện công chức.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Nghị định số 34/2011/NĐ-CP về xử lý kỷ luật công chức quy định các nguyên tắc cơ bản sau: Khách quan, công bằng; nghiêm minh, đúng pháp luật. Mỗi hành vi vi phạm pháp luật chỉ bị xử lý một hình thức kỷ luật. Nếu công chức có nhiều hành vi vi phạm pháp luật thì bị xử lý kỷ luật về từng hành vi vi phạm và chịu hình thức kỷ luật nặng hơn một mức so với hình thức kỷ luật áp dụng đối với hành vi vi phạm nặng nhất, trừ trường hợp có hành vi vi phạm phải xử lý kỷ luật bằng hình thức buộc thôi việc.



## **CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN**

1. Phân biệt cán bộ, công chức, viên chức?
2. Các điều kiện để công chức thực hiện đúng, đủ nghĩa vụ và quyền lợi của công chức?
3. Những khó khăn trong thực hiện nghĩa vụ và quyền lợi của công chức ở Việt Nam hiện nay?
4. Các phương thức đánh giá công chức? Nội dung, nguyên tắc đánh giá công chức?
5. Tác dụng của khen thưởng và kỷ luật đối với công chức?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật cán bộ, công chức năm 2008.
- Luật viên chức năm 2010.
- Lương Thanh Cường: Một số vấn đề lý luận về chế định pháp luật công vụ, công chức, NXB. Chính trị - Hành chính, Hà Nội, 2011.
- Nguyễn Thị Hồng Hải: Quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả, NXB. Lao động, 2013.
- Trần Nghị: Trách nhiệm của công chức trong thực thi công vụ đáp ứng yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước, NXB. Chính trị Quốc gia, 2017.
- Đào Thị Thanh Thủy: Các mô hình tuyển dụng công chức trên thế giới và định hướng ứng dụng cho Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia, năm 2017.
- Trần Anh Tuấn (chủ biên): Pháp luật về công vụ công chức ở Việt Nam và một số nước trên thế giới, NXB. Chính trị Quốc gia, 2013.

## Chuyên đề 4

### ĐẠO ĐỨC CÔNG VỤ

#### I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ ĐẠO ĐỨC

##### 1. Quan niệm chung về đạo đức

###### a. Khái niệm đạo đức

Đạo đức là mặt tinh thần của đời sống xã hội, gắn với con người, tồn tại cũng với xã hội loài người.. Với tư cách là một phương diện của đời sống xã hội, đạo đức hiện diện trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội (đạo đức trong kinh tế, đạo đức trong chính trị, đạo đức trong nghệ thuật, đạo đức trong tôn giáo...). Đạo đức bao gồm ý thức đạo đức và hành vi đạo đức. Như vậy, đạo đức là tổng hợp những nguyên tắc, quy tắc, chuẩn mực xã hội nhằm điều chỉnh các hành vi của con người trong quan hệ với nhau và quan hệ với xã hội, được thực hiện bởi niềm tin cá nhân, sức mạnh truyền thống và sức mạnh của dư luận xã hội.

###### b. Mối quan hệ giữa đạo đức với chính trị, pháp luật, tôn giáo

Trong xã hội, đạo đức của cá nhân người lao động trong các nghề nghiệp khác nhau luôn gắn liền với nhiều yếu tố như: chính trị, pháp luật, tôn giáo... Đồng thời, đạo đức gắn liền với cộng đồng dân cư, tổ chức và xã hội nơi con người sinh sống. Do đó để hiểu đạo đức của từng cá nhân lao động trong các nghề nghiệp khác nhau, trong xã hội ở các giai đoạn nhất định của lịch sử, phải xem xét mối quan hệ đạo đức với các thành tố khác ngoài nó

- Đạo đức và chính trị: quan hệ giữa đạo đức và chính trị là mối quan hệ biện chứng, được thể hiện trên những bình diện chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, tác động qua lại giữa các học thuyết chính trị và các quan niệm về ý nghĩa cuộc sống, lý tưởng của con người. Quan niệm về ý nghĩa và mục đích cuộc sống được hình thành trong chính trị có ý nghĩa to lớn đối với hoạt động tự giác của con người. Thông qua các hoạt động tự giác, đạo đức của xã hội và cá nhân được thể hiện và thực hiện.

*Thứ hai*, quan hệ giữa đạo đức và thực tiễn chính trị của một giai cấp. Đối với xã hội có giai cấp đối kháng, đạo đức của giai cấp thống trị là đạo

đức chính thống của xã hội. Đạo đức này thường nhân danh những giá trị mang ý nghĩa phổ biến vì thế nó thường có khoảng cách với thực tiễn chính trị - trực tiếp thực hiện lợi ích của giai cấp thống trị.

*Thứ ba*, sự thống nhất giữa đánh giá chính trị và đánh giá đạo đức. Đánh giá chính trị dựa trên cơ sở làm rõ lợi ích đối với xã hội, đối với giai cấp của một hành động nhất định. Còn đánh giá đạo đức thì căn cứ vào sự xác định dụng ý và động cơ của hành vi. Tuy nhiên, không có sự phân biệt rạch ròi giữa hành vi chính trị với hành vi đạo đức - những kết quả chính trị thực tiễn có lợi cho xã hội, giai cấp đều có thể được xem như những giá trị đạo đức

#### - Đạo đức và pháp luật

Pháp luật xác định những giới hạn cho hành động của con người, xác lập chế độ và mức độ trừng phạt cho những trường hợp vi phạm giới hạn. Bằng trừng phạt, pháp luật điều tiết hành vi con người một cách cưỡng chế. Đạo đức xác định giá trị cho hành động tự nguyện tự giác của con người, xác định giới hạn cho điều thiện và điều ác. Đạo đức không trừng phạt hành vi vi phạm bằng sự cưỡng chế từ bên ngoài mà trừng phạt bằng sự tự vấn lương tâm bên trong chủ thể. Chuẩn mực pháp luật xác lập những điều kiện tối thiểu của đời sống và trật tự xã hội. Nó xác định ranh giới cho các hành vi: phải làm, không được làm và được làm. Vì vậy người ta gọi là pháp luật là đạo đức tối thiểu. Chuẩn mực đạo đức xác lập những điều kiện tối đa của cuộc sống và trật tự xã hội. Nó xác lập hành vi nên làm và không nên làm. Vì vậy nó không có sự đảm bảo đảm bằng sự cưỡng bức của pháp luật. Dư luận xã hội ở bên ngoài và lương tâm ở bên trong là cái điều chỉnh hành vi đạo đức. Vì vậy người ta gọi đạo đức là pháp luật tối đa. Pháp luật là một trong những biện pháp để khẳng định một chuẩn mực nhất định, biến nó thành thói quen, thành yêu cầu bên trong con người, do đó biến nó thành chuẩn mực đạo đức

#### - Đạo đức và tôn giáo

Tôn giáo có năng lực giải thích và hướng dẫn hành vi con người, tức là có năng lực đóng vai trò đạo đức. Vấn đề cơ bản của mọi lý thuyết đạo đức tôn giáo và mọi học thuyết đạo đức khác nhau là vấn đề ý nghĩa cuộc sống con



người. Tôn giáo xuất hiện trong điều kiện con người không tìm được hạnh phúc trong cuộc sống trần thế. Với chức năng đền bù hư ảo, tôn giáo đưa đến cho con người những cứu cánh, sự giải thoát về mặt tinh thần. Tôn giáo có chứa đựng nhiều chuẩn mực đạo đức phù hợp với con người, đáp ứng nhu cầu của một bộ phận quần chúng nhân dân.

## **2. Tư tưởng Hồ Chí Minh về đạo đức cán bộ, công chức**

### **a. Tư tưởng Hồ Chí Minh về đạo đức cách mạng**

- Hồ Chí Minh nhấn mạnh: “Đạo đức cách mạng là quyết tâm suốt đời đấu tranh cho Đảng, cho cách mạng. Đó là điều chủ chốt nhất. Ra sức làm việc cho Đảng, giữ vững kỷ luật Đảng thực hiện tốt đường lối, chính sách của Đảng. Đặt lợi ích của Đảng và nhân dân lao động lên trên, lên trước lợi ích của cá nhân mình. Hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân. Vì Đảng, vì dân mà đấu tranh quên mình, gương mẫu trong mọi việc. Ra sức học tập chủ nghĩa Mác - Lênin, luôn luôn dùng phê bình và tự phê bình để nâng cao tư tưởng và cải tiến công tác của mình và cùng đồng chí mình tiến bộ”<sup>20</sup>. Hồ Chí Minh thường xuyên kêu gọi giáo dục mọi người thực hiện cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư và đưa vào những khái niệm đó nội dung mới cho phù hợp với phẩm chất cách mạng của cán bộ, Đảng viên ta.

+ “Cần” được Hồ Chí Minh phân tích không chỉ là sự cần cù, siêng năng, chăm chỉ, dẻo dai mà phải là làm việc có kế hoạch, khoa học, biết cải tiến kỹ thuật để đem lại năng suất lao động cao để xây dựng một chế độ xã hội tốt đẹp.

+ “Kiệm” là tiết kiệm, không xa xỉ, không hoang phí, tiết kiệm chỉ là những yếu tố vật chất mà theo người cần tiết kiệm cả về mặt thời gian, làm công việc phải cho nhanh không nên chậm rãi. Tiết kiệm không có nghĩa là bùn xin, keo kiệt. Khi không nên tiêu xài thì một đồng xu cũng không nên tiêu. Khi có việc đáng làm thì dù bao nhiêu công, tốn bao nhiêu sức cũng vui lòng. Tiết kiệm cần đi đôi với chống xa xỉ, ăn sung mặc đẹp khi đồng bào còn thiếu thốn đó là xa xỉ, cần phải hạn chế nhu cầu này.

---

<sup>20</sup> Hồ Chí Minh(1995), *Toàn tập, tập 5*, NXB, Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.285

+ “Liêm” là trong sạch, không tham lam, không tham tiền, của, địa vị, danh lợi. Bác dạy cán bộ luôn phải giữ lấy chữ liêm làm đầu. Nếu tham tiền của, danh lợi, địa vị đó là bất liêm, bất liêm sẽ dẫn tới làm bậy, xã hội sẽ loạn. Từ đó Hồ Chí Minh còn đưa ra những biện pháp để trừng trị bất liêm như: Phải sử dụng pháp luật để trừng trị kẻ bất liêm. Cán bộ thi đua thực hành liêm khiết, một dân tộc mà biết cần, kiệm, liêm là một dân tộc giàu về vật chất, mạnh về tinh thần, là một dân tộc văn minh tiên bộ.

+ “Chính” là thẳng thắn, đúng đắn, là người làm việc công phải có công tâm, công đức. Chớ đem của công dùng vào việc tư, chớ đem người tư dùng vào việc công. Việc gì cũng phải công minh chính trực, không nên tư ân, tư huệ, tư thù, tư oán. Đây là những đức tính xấu của con người, phải dùng người tài năng, làm được việc, phải trung thành với Chính phủ và đồng bào. Không được lên mặt làm “quan cách mạng”.

+ “Chí công vô tư” có nghĩa là hết sức lo cho công việc chung, không màng tư lợi. Hết sức vì sự công bằng, biết đặt lợi ích của Đảng, của cách mạng, của nhân dân, của Tổ quốc, của tập thể lên trên lợi ích của riêng tư. Thực hiện được đạo đức này, theo Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng có nghĩa là đã thực hiện được trách nhiệm mình vì mọi người, mọi người vì mình, thực hiện được đạo đức này cũng chính là đã chối được chủ nghĩa cá nhân, đây là kẻ thù nguy hiểm nhất của đạo đức cách mạng, nó sẽ dẫn người ta đi đến những căn bệnh tham lam, ích kỉ, quyền hành, tự kiêu, tự tại, coi thường tập thể, từ đó thiếu ý thức tổ chức, tinh thần trách nhiệm không cao, tính kỷ luật kém làm hại đến nhân dân, Đảng và cách mạng. Bên cạnh những chuẩn mực đạo đức như cần, kiệm, liêm, chính chí công vô tư. Chủ tịch Hồ Chí Minh còn đề cập một số phạm trù đạo đức như nhân, nghĩa, trí, dũng, tín với tư cách những phẩm chất cơ bản của đạo đức cách mạng.

- Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng chỉ rõ: “Đạo đức cách mạng là hoà mình với quần chúng thành một khối, tin quần chúng, hiểu quần chúng, lắng nghe ý kiến của quần chúng. Do lời nói và việc làm, đảng viên, đoàn viên và cán bộ làm cho dân tin, dân phục, dân yêu, đoàn kết quần chúng chặt chẽ xung quanh Đảng, tổ

chức tuyên truyền và động viên quần chúng hăng hái thực hiện chính sách và nghị quyết của Đảng”<sup>21</sup>. Đạo đức cách mạng theo quan điểm Chủ tịch Hồ Chí Minh đòi hỏi công chức phải là công bộc của dân, mọi hoạt động đều lấy nhân dân làm mục đích phục vụ. Công chức phải hiếu với dân - nghĩa là, tuyệt đối trung thành phục vụ nhân dân, “Lấy dân làm gốc” phát huy quyền dân làm chủ.

- Tư tưởng Hồ Chí Minh về đạo đức cách mạng là kết quả của sự vận dụng sáng tạo chủ nghĩa Mác - Lênin vào điều kiện cụ thể ở nước ta, kế thừa và phát triển các giá trị truyền thống tốt đẹp của dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại. Người cho rằng: Sức mạnh của đạo đức cách mạng là ở chỗ nó xóa đi những gì là lỗi thời và phát huy mạnh mẽ những tiềm năng tinh thần, những phẩm chất đạo đức đang tồn tại. Sự nghiệp cách mạng đòi hỏi phải có con người cách mạng với tinh thần cách mạng. Cho nên, đạo đức cách mạng là bước ngoặt lớn nhất, bước ngoặt căn bản của lịch sử đạo đức Việt Nam trong truyền thống đạo đức Việt Nam. Đạo đức này phục vụ cho sự nghiệp cách mạng và bản thân nó cũng tạo cho mình một chuyên biên cách mạng.

- Đạo đức cách mạng trước hết là đạo đức của những người làm cách mạng, là đạo đức của cán bộ, đảng viên, những người phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân. Đạo đức cách mạng của cán bộ, công chức được thể hiện thông qua những hành vi hoạt động của họ vì cách mạng, vì sự nghiệp chung của nhà nước và xã hội. Do vậy, đạo đức cách mạng khác hẳn với đạo đức cũ.

#### b. Tư tưởng Hồ Chí Minh về đạo đức nghề nghiệp

Hồ Chí Minh khi bàn về vấn đề đạo đức của đảng viên, cán bộ, công chức thường sử dụng các phạm trù “Đức” và “Tài”. Trong giai đoạn hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm xử lý hài hòa chú trọng hai phẩm chất này vì công cuộc xây dựng, đổi mới đất nước, đồng thời đặt ra những yêu cầu về tu dưỡng, rèn luyện nâng cao phẩm chất và năng lực đối với cán bộ công chức, nhất là cán bộ lãnh đạo, quản lý. Công chức phải có đức, có tài. Người viết rằng *Cũng như sông phải có nguồn mới có nước, không có nguồn thì sông cạn. Cây*

---

<sup>21</sup> Hồ Chí Minh(1995), *Toàn tập, tập 6*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 288

*phải có gốc, không có gốc thì cây héo. Người cách mạng phải có đạo đức, không có đạo đức thì dù tài giỏi mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân.* Khi nói, người cán bộ, công chức có đức, có tài là muốn đề cập đến những khía cạnh hết sức cụ thể chẳng hạn: Phẩm chất chính trị; phẩm chất đạo đức; trình độ học vấn; chuyên môn, năng lực quản lý, điều hành... và tài bao chứa ở trong nhau. Hơn bao giờ hết, đạo đức cán bộ, công chức phải thể hiện sự thống nhất giữa đức và tài, trong đó đức là gốc.

Việc đòi hỏi cán bộ, công chức phải có đức, có tài trong thực thi công vụ là muốn đề cập tới những tiêu chuẩn chung nhất của người cán bộ, công chức. Đối với cán bộ, công chức, tất yếu có kiến thức về quản lý nhà nước; có năng lực điều hành và tổng kết thực tiễn; có khả năng thể chế hoá các chỉ thị và nghị quyết của Đảng, tinh thông về chính sách và pháp luật; nghiệp vụ hành chính; tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, coi trọng cả "đức" và "tài", "đức" là gốc.

Hồ Chí Minh chính là hiện thân của mối quan hệ "đức" và "tài". Ở Người, "đức" và "tài" là một, "đức" là biểu hiện của "tài" và "tài" là biểu hiện của "đức". Người cho rằng cán bộ, công chức, viên chức, muốn giúp công việc Chính phủ một cách đặc lực, nâng cao tinh thần kháng chiến, phải có bốn đức tính là: cần, kiệm, liêm, chính.

Đây cũng là bốn đức tính đạo đức cần có của người cán bộ, đảng viên, công chức hiện nay thể hiện thông qua những hành vi cụ thể trong hoạt động thực thi công vụ. Hành vi đạo đức của cán bộ, công chức hình thành và phát triển trong thực tiễn cuộc sống hàng ngày phục vụ nhân dân; phụng sự sự nghiệp cách mạng của Đảng. Không có đạo đức chung chung, trừu tượng, bên ngoài cuộc sống, càng không có thứ đạo đức suông. Cán bộ, công chức phải gương mẫu về đạo đức. Sự gương mẫu về đạo đức là một trong những chuẩn mực đặc trưng của nền công vụ. Người có quyền lực càng lớn, địa vị càng cao thì càng phải thường xuyên tu dưỡng và làm gương sáng về đạo đức.

Đạo đức cán bộ, công chức theo tư tưởng của Hồ Chí Minh còn có nghĩa là Chính phủ, cán bộ phải lấy tinh thần là công bộc của dân, là đầy tớ của dân mà



đối xử với dân. Quan điểm này có thể coi là một đặc trưng tiêu biểu của đạo đức công vụ. Tinh thần đầy tớ của dân một mặt có ý nghĩa là tôn trọng quyền dân chủ của nhân dân mặt khác có ý nghĩa người được giao trách nhiệm đại diện cho nhân dân phải tận tâm, tận tụy với công việc, với dân, phụng sự nhân dân hết mình như giữ đạo hiếu với cha mẹ. Cán bộ là “công bộc của dân”, là “đầy tớ của dân” càng có ý nghĩa khi sự nghiệp đổi mới hiện nay cần có sự tham gia của toàn dân, cần phát huy, học tập và làm theo những tình cảm đạo đức trong sáng của Người. Đạo đức cán bộ, công chức ở Việt Nam dựa trên lập trường của giai cấp công nhân chỉ có một mục đích: Vì cuộc sống ấm no, hạnh phúc của nhân dân; chỉ có một tinh thần: Tận tụy hy sinh vì dân, vì nước. Đạo đức cán bộ, công chức “đức” và “tài” không tách rời nhau.

## **II. ĐẠO ĐỨC CÔNG VỤ**

### **1. Quan niệm chung về đạo đức công vụ**

#### **a. Khái niệm đạo đức công vụ**

Công vụ là một nghề, vì thế, đạo đức công vụ cũng là một dạng đạo đức nghề nghiệp, nhưng là dạng đạo đức đặc biệt, bởi vì khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cán bộ, công chức vừa phải đảm bảo những tiêu chí, giá trị đạo đức chung, vừa phải tuân thủ những nguyên tắc trong thi hành công vụ, bảo đảm hài hòa vừa hợp hiến, hợp pháp, hợp lý. Với cách tiếp cận như vậy, có thể quan niệm: đạo đức công vụ là những tiêu chí, chuẩn mực đạo đức của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ; khi thực thi công vụ, cán bộ, công chức phải tuyệt đối chấp hành. Điều này có nghĩa là:

- Người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói riêng, trong các cơ quan, tổ chức của hệ thống chính trị nói chung, tùy theo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mình có trách nhiệm tham mưu, giúp việc cho thủ trưởng đơn vị và các phòng ban chức năng xây dựng, ban hành các chính sách, thể chế quản lý với tinh thần phục vụ nhân dân, tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân làm ăn sinh sống, thực hiện các quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân; cung cấp các dịch vụ hành chính công cho nhân dân đảm bảo yêu cầu thuận tiện, không sách nhiễu phiền hà, tôn trọng dân tránh thái độ cửa quyền, ban ơn.

- Đối với công chức ở các đơn vị, tổ chức sự nghiệp phục vụ các dịch vụ xã hội, dân sinh như các tổ chức y tế chăm sóc sức khỏe cho dân, các cơ sở giáo dục, các cơ sở dịch vụ văn hóa tinh thần và các dịch vụ dân sinh khác phải làm hết trách nhiệm, nghĩa vụ với tinh thần tận tụy, tôn trọng nhân cách của con người, thương yêu con người, phấn đấu vì một xã hội tốt đẹp. Thái độ của quyền, ban ơn, hách dịch hoặc thương mại hóa các hoạt động dịch vụ đó đều trái với phẩm chất đạo đức của người công chức XHCN.

- Tính nguyên tắc và ý thức tổ chức kỷ luật là quy định bắt buộc để công chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ; là việc chấp hành nghiêm các quy định, nội quy, chế độ làm việc, không tùy tiện, không làm việc theo tùy thích và cảm tình cá nhân; là tận tâm, tận lực hoàn thành tốt nhiệm vụ với tính tự giác cao. Trong hoạt động công vụ, nhân sự hành chính là khâu then chốt, có ý nghĩa quyết định đến hiệu quả công việc. Toàn bộ đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, các cơ quan hành chính trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân giao nêu “có cán bộ tốt, việc gì cũng xong. Muôn việc thành công hoặc thất bại, đều do cán bộ tốt hoặc kém. Đó là một chân lý...”, do vậy, “cán bộ là cái gốc của mọi công việc”<sup>22</sup>.

- Đoàn kết, hợp tác với đồng nghiệp trong cơ quan, với các cơ quan, đoàn thể, các tổ chức có liên quan tới công vụ nhằm phát huy trí tuệ, phát huy sức mạnh tổng hợp của tập thể, hoàn thành nhiệm vụ một cách tốt nhất. Người có tinh thần và thể hiện sự đoàn kết, hợp tác là người biết nhận khó khăn về mình, gặp khó khăn, trở ngại trong công việc biết hợp tác cùng nhau tìm cách giải quyết, không tranh công, đổ lỗi và sẵn sàng giúp đỡ đồng nghiệp cùng hoàn thành nhiệm vụ. Không ganh tỵ, đố kỵ tạo cơ hội để đồng nghiệp cùng phát triển, tiến bộ. Tinh thần đoàn kết, hợp tác đòi hỏi người công chức phải vì tập thể, vì việc công, có ý thức xây dựng cơ quan tập thể nơi mình công tác thành đơn vị vững mạnh. Cùng với ý thức tổ chức kỷ luật, đạo đức công vụ đòi hỏi ở người công chức phải làm việc có tinh thần sáng tạo, phát huy sáng kiến, hoàn thành nhiệm vụ, không thụ động, máy móc, quan liêu.

---

<sup>22</sup> Sách đã dẫn, 15, tr.269

- Có tư duy sáng tạo, có phương pháp làm việc khoa học, biết đề xuất sáng kiến để nâng cao năng suất lao động, hoàn thành nhiệm vụ với hiệu quả cao là những phẩm chất rất cơ bản và cần thiết của đạo đức công chức trong nền công vụ hiện đại. Tinh thần lao động sáng tạo, xuất phát từ bản chất và lợi ích của giai cấp công nhân. Và cũng chính những đặc điểm đó quy định phẩm chất đạo đức của người công chức XHCN.

#### b. Những giá trị cốt lõi và của đạo đức công vụ

Cũng như nhiều loại nghề nghiệp khác, công việc do công chức đảm nhận thực hiện (công vụ) phải hướng đến những giá trị nhất định. Do bản chất của công việc mà công chức đảm nhận là QLNN và cung cấp dịch vụ hành chính công cho xã hội nên những giá trị cốt lõi của công vụ phải được xác định dựa trên thuộc tính của các công việc cụ thể mà công chức đảm nhận. Công việc mà công chức đảm nhận thực chất là sự ủy thác quyền lực của nhân dân cho nhà nước thực hiện, thông qua đội ngũ cán bộ, công chức cùng với cơ sở vật chất hiện thực để thực thi công vụ phục vụ nhân dân. Do đó, trong thực thi công vụ phục vụ nhân dân đòi hỏi công chức phải có đạo đức công vụ. Đạo đức công vụ là những giá trị đạo đức và chuẩn mực pháp lý được áp dụng cho cán bộ, công chức nhà nước và những người có chức vụ, quyền hạn khác khi thi hành nhiệm vụ, công vụ.

Giá trị cốt lõi mà công chức đảm nhận thể hiện ở cách công chức xử sự và đóng góp để xã hội tốt đẹp hơn, bao gồm dịch vụ công tốt và từng cá nhân công chức cũng phải thường xuyên trau dồi, bồi dưỡng về mọi mặt để tiến bộ hơn. Hơn thế, đạo đức của công chức còn là những chuẩn mực giá trị đạo đức và hành vi ứng xử thể hiện vai trò công bộc của công chức trong quan hệ với nhân dân. Nói cách khác, đó là sự điều chỉnh và xem xét về mặt đạo đức các quyết định và hành động của công chức trong quá trình thực thi công vụ.

Trên thực tế, giá trị cốt lõi của đạo đức công vụ mà công chức đảm nhận thường là những nguyên tắc đạo đức nghề nghiệp trong việc quản lý nhà nước trên từng lĩnh vực cụ thể của đời sống. Những giá trị ấy góp phần tăng cường đạo đức công chức, làm tăng thêm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi

công chức qua những hoạt động, hành vi cụ thể trong quá trình thực thi công vụ. Mỗi công chức trong nền công vụ đều phải tự giác, tự nguyện xác định cho mình sự tôn trọng các quy tắc ứng xử mang tính nghề nghiệp.

Theo mong đợi từ xã hội, công chức phải tham gia vào đời sống chính trị - xã hội ở cấp độ cao nhất của sự liêm chính. Bởi vì, mục đích cuối cùng của nền công vụ là phục vụ nhân dân, có trách nhiệm với nhân dân.

### c. Quá trình hình thành đạo đức công vụ

Quá trình hình thành đạo đức công vụ của công chức có thể chia thành ba giai đoạn. Tuy nhiên, việc phân chia chi tiết các giai đoạn này chỉ mang tính tương đối.

#### - Giai đoạn tự phát, tiền công vụ

Quá trình hình thành đạo đức công vụ cũng giống như quá trình hình thành đạo đức nói chung. Đó là một quá trình từ nhận thức, ý thức đến tư duy hành động và cuối cùng được chuẩn hóa thành quy tắc, quy chế và pháp luật của nhà nước. Những giá trị của công vụ không chỉ được xem xét từ trong các tổ chức nhà nước mà còn phải từ hoạt động tham gia xây dựng Nhà nước ngày càng gia tăng của nhân dân: Nhà nước càng ngày càng dân chủ trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội; vai trò của nhân dân ngày càng trở nên thiết yếu quan trọng trong giám sát các hành vi ứng xử của cán bộ, công chức, đòi hỏi cán bộ, công chức phải vươn đến giá trị cốt lõi mà công dân mong muốn.

#### - Giai đoạn pháp luật hóa, bắt buộc tuân thủ

Những người là công chức đã được pháp luật quy định. Tuy nhiên, nội hàm của công chức có sự thay đổi theo sự vận động, cải cách hoạt động quản lý nhà nước và hệ thống chính trị. Khi nói về đạo đức công vụ là đề cập đến những khía cạnh đạo đức của công chức khi thực thi công vụ, nhiệm vụ của họ, song cũng có thể vận dụng đạo đức trong thực thi công vụ cho tất cả nhóm người làm việc cho nhà nước, trong cơ quan, tổ chức, đơn vị của hệ thống chính trị. Từ Sắc lệnh 76/SL năm 1950 đến Luật cán bộ, công chức năm 2008 đã có những sự thay đổi về cách phân loại và gọi tên công chức. Xu hướng chung hiện nay của các nước trên thế giới là pháp luật hóa những giá trị cốt lõi của công vụ (pháp luật về công



vụ) và pháp luật hóa những quy tắc, chuẩn mực giá trị đạo đức cũng như hành vi ứng xử của công chức trong thực thi công vụ. Từ các nước phát triển đến các nước đang và chậm phát triển đã đều từng bước đưa ra những giá trị chuẩn mực đạo đức trong thực thi công vụ, đòi hỏi của công chức phải nghiêm túc chấp hành.

#### - Giai đoạn tự giác

Quá trình hình thành đạo đức công vụ là các giai đoạn phát triển nhận thức từ tự phát đến thể chế hóa thành pháp luật của nhà nước và cuối cùng là hình thành chuẩn mực đạo đức mang tính tự giác thực hiện trong thực thi công vụ của công chức. Ba giai đoạn phát triển và hình thành đạo đức công vụ có ý nghĩa và vai trò khác nhau, nhưng đều hướng đến đích cuối cùng là xác lập tính tự giác tuân thủ và thực hành các chuẩn mực, tiêu chí đạo đức của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ. Nhiều trường hợp khó, thậm chí không thể kiểm soát được hoạt động của công chức bằng pháp luật, vì tính đa dạng, đa diện của hoạt động công vụ. Khi đó, lương tâm nghề nghiệp, đạo đức công vụ với tư cách sự điều chỉnh từ bên trong sẽ là nhân tố quyết định, thúc đẩy công chức thực thi công vụ một cách tốt nhất để phục vụ tốt người dân và quản trị tốt quốc gia.

#### d. Các thành tố của đạo đức công vụ

- Đạo đức người công chức nói chung và đạo đức công chức khi thực thi công vụ (đạo đức công vụ) do nhiều yếu tố khác nhau cấu thành, với nhiều cấp độ, mức độ khác nhau. Đạo đức công vụ trước hết được hình thành từ đạo đức cá nhân của người công chức. Do vậy, muốn tìm hiểu, nghiên cứu đạo đức nghề nghiệp của công chức, đòi hỏi phải xem xét từ khía cạnh đạo đức cá nhân công chức.

Công chức thực thi công việc của nhà nước cũng là một con người. Họ có tất cả các yếu tố của một con người - cá nhân. Từ giác độ đạo đức cá nhân, công chức cũng như mọi công dân. Từ giác độ là công chức - người đại diện cho nhà nước, thì bản thân công chức lại có những đòi hỏi khác từ phía xã hội, dư luận và nghề nghiệp.

+ *Một là*, công chức xét theo nghĩa chung nhất là người góp phần xây dựng và thực thi pháp luật. Như vậy, họ là người am hiểu nhất những giá trị cốt lõi của pháp luật. Nếu họ vi phạm chuẩn mực đạo đức trong thực thi công vụ, thực thi pháp luật thì tác động rất lớn đến xã hội.

+ *Hai là*, công chức cũng là người triển khai tổ chức thực hiện, đưa những giá trị cốt lõi của pháp luật vào đời sống (với nghĩa họ là người triển khai tổ chức thực hiện pháp luật). Sự tuân thủ pháp luật cũng chính là tấm gương cho người khác tuân theo.

+ *Ba là*, công chức là công dân và do đó cũng phải tuân thủ các quy định chung của pháp luật dù bất cứ vị trí nào. Song, đây là một trong những thách thức về khía cạnh đạo đức cá nhân công chức trong thực thi công vụ nếu họ không khách quan, liêm chính.

- Đạo đức công vụ được hình thành từ đạo đức xã hội của bản thân công chức: Đạo đức xã hội như trên đã nêu là chuẩn mực, những giá trị của các giai đoạn phát triển nhất định của xã hội. Đạo đức xã hội và các cam kết thực hiện những giá trị chuẩn mực của đạo đức xã hội tạo ra tiền đề cho xã hội phát triển. Về phương diện này, công chức phải là người tích cực nêu cao và thực hành những giá trị chuẩn mực đạo đức phù hợp với lẽ phải thông thường của xã hội, chống lại cái ác, bất thiện. Đạo đức xã hội của công chức thể hiện tính dân chủ của công vụ mà công chức thực thi công vụ phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân. Sự không thiên vị, vô tư và trong sáng làm cho người dân cảm nhận được sự tin tưởng hơn ở nhà nước, mà công chức là người đại diện; trong khi đó, nếu thiên vị vì nhiều lý do khác nhau sẽ làm cho tính chất công vụ thay đổi, làm giảm niềm tin của người dân đối với nhà nước. Vì vậy, về nguyên tắc nghề nghiệp, công chức không chỉ thể hiện tính đạo đức của mình thông qua các giá trị đạo đức nghề nghiệp nói chung, mà còn phải tuân theo những giá trị đạo đức nghề nghiệp đặc thù trong thực thi công vụ. Ví dụ: Luật cán bộ, công chức quy định những chuẩn mực đạo đức trong hoạt động công vụ của công chức, công chức phải coi đó như “là chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp có tính tối thiểu”, không được vi phạm và từng bước tự giác nâng cao tối đa giá trị đạo đức nghề

nghiệp vượt trên cả chuẩn mực pháp lý - đạo đức công vụ trong thực thi công vụ của mình.

Trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, nhiều người cùng làm việc, nhưng nắm giữ các vị trí khác nhau, do đó cần có những quy định mang tính đạo đức cho từng nhóm công chức: nhóm công chức nắm giữ các vị trí lãnh đạo, quản lý; những người làm việc cho nhà nước được xếp vào ngạch, bậc, mang tính thường xuyên và những người thuộc hệ thống bầu cử.

- Đạo đức công vụ là sự tổng hòa của hai nhóm nhóm đạo đức xã hội và đạo đức cá nhân người công chức trong thực thi công vụ:

Công chức thực thi công vụ của nhà nước giao cho, đòi hỏi phải có cả đạo đức cá nhân, đạo đức xã hội theo hướng tích cực, được xã hội chấp nhận. Mặt khác, họ phải có đạo đức nghề nghiệp theo từng loại nghề cụ thể. Tuy nhiên, do vị trí đặc biệt của công chức, hoạt động của họ bị ràng buộc không chỉ những quy định trên, mà còn chịu ràng buộc của pháp luật quy định đối với chính họ và công việc mà họ đảm nhận. Công chức thực nhận thức đúng đạo đức trong thực thi công vụ của mình, đó là:

- + Đạo đức cá nhân, đạo đức xã hội;
- + Đạo đức nghề nghiệp;
- + Những quy định pháp luật về hoạt động công vụ.

Trong đó, muốn có đạo đức công vụ tốt, công chức trong thực thi công vụ phải có nền tảng đạo đức cá nhân tốt, vừa phải có phong đạo đức xã hội mang tính tự giác cao; đồng thời phải có ý thức tuân thủ, thượng tôn pháp luật, nhất là những quy định pháp luật đối với khu vực công và người là việc trong khu vực công.

## **2. Nội dung cơ bản của đạo đức công vụ**

Chủ tịch Hồ Chí Minh đặc biệt quan tâm đến công tác cán bộ và xây dựng đội ngũ công chức. Người thường xuyên nhắc nhở công chức nhà nước phải thấm nhuần và thực hiện đồng thời hai việc: tuân thủ pháp luật nhà nước, kỷ luật của tổ chức và giữ gìn đạo đức cách mạng. Đó là hai việc có quan hệ chặt chẽ với nhau. Đạo đức cách mạng đòi hỏi người công chức nhà nước bất kỳ ở lĩnh

vực công tác nào, trong bất kỳ hoàn cảnh nào cũng không được vi phạm pháp luật và coi thường kỷ luật của cơ quan. Người nhận thức sâu sắc về vai trò, vị thế xã hội của đội ngũ công chức trong đời sống xã hội. Người chỉ rõ, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của đội ngũ công chức, bởi lẽ: “Cán bộ là cái dây truyền của bộ máy. Nếu dây truyền không tốt, không chạy thì động cơ dù tốt, dù chạy, toàn bộ máy cũng tê liệt. Cán bộ là người đem chính sách của Chính phủ, của Đoàn thể thi hành trong nhân dân, nếu cán bộ dở thì chính sách hay cũng không thi hành được”<sup>23</sup>

a. Các chuẩn mực đạo đức

*Thứ nhất*, công chức phải tuyệt đối trung thành với sự nghiệp cách mạng. Công chức là những người ăn lương nhà nước, làm việc trong bộ máy nhà nước, mà nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; vì thế nên trung thành với sự nghiệp cách mạng là phẩm chất đạo đức đầu tiên cần phải có ở công chức.

*Thứ hai*, công chức phải có ý thức rèn luyện chuyên môn nghiệp vụ. Năng lực chuyên môn nghiệp vụ là phẩm chất thuộc về tài còn ý thức rèn luyện chuyên môn nghiệp vụ là phẩm chất thuộc về đức. Bất kỳ ai, khi làm bất cứ việc gì và bất cứ ở đâu mà không thành thạo chuyên môn, nghiệp vụ thì đều thể gây ra tác hại lớn cho xã hội. Đặc biệt, đối với công chức, những người hoạt động trong bộ máy nhà nước, liên quan đến toàn bộ đời sống xã hội, sự không thạo việc của họ sẽ dẫn đến tác hại khôn lường.

*Thứ ba*, công chức phải có mối liên hệ mật thiết với nhân dân. Đây là yêu cầu tất yếu của công chức vì nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân. Hồ Chí Minh viết: “Đạo đức cách mạng là hoà mình với quần chúng thành một khối, tin quần chúng, hiểu quần chúng, lắng nghe ý kiến của quần chúng. Do lời nói và việc làm, đảng viên, đoàn viên và cán bộ làm cho dân tin, dân phục, dân yêu”<sup>24</sup>

*Thứ tư*, công chức phải dám quyết đoán, dám chịu trách nhiệm, không hoang mang khi thất bại, không kiêu ngạo khi thắng lợi. Chủ tịch Hồ Chí Minh

---

<sup>23</sup> Sách đã dẫn, t.5, tr.54

<sup>24</sup> Sách đã dẫn, t.9, tr.291



viết: “Cán bộ và đảng viên cần nâng cao tinh thần phụ trách trước Đảng và trước quần chúng, hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân ... phải “chí công vô tư” và có tinh thần” lo trước thiên hạ, vui sau thiên hạ”<sup>25</sup>.

*Thứ năm*, công chức phải trung thực, luôn có chí tiến thủ, luôn tự phê bình và phê bình, không thành kiến, không giấu khuyết điểm, phải là một tấm gương mẫu mực về đạo đức cách mạng, phải vì dân vì nước. Đạo đức của người cách mạng không phải là những giáo điều nói suông mà phải là đạo đức của hành động.

*Thứ sáu*, công chức phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư. Công chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước, từ sự đóng góp của nhân dân; nhân dân trả công cho cán bộ, công chức để phục vụ họ thì những người này phải cố gắng làm để phục vụ ngày càng tốt hơn cho nhân dân, đó là cần. Sở dĩ có nạn tham ô và lãng phí là do bệnh quan liêu. Vì mắc bệnh quan liêu thành thử có mắt mà không thấy suốt, có tai mà không nghe thấu, có chế độ mà không giữ đúng, có kỷ luật mà không nắm vững, đó là không liêm, không chính. Công chức làm việc công, tiêu tiền công, lại có ít nhiều quyền hành nếu không có ý thức, tinh thần cao thì rất dễ hủ bại, đó là thiếu chí công vô tư.

*Thứ bảy*, công chức phải có tinh thần trách nhiệm cao với công việc, không nên suy bì xem công việc của mình có quan trọng hay không; công việc nào cũng cần thiết đối với cách mạng; khi đã làm việc gì dù gặp khó khăn, trở ngại cũng phải quyết tâm hoàn thành tốt nhiệm vụ.

*Thứ tám*, công chức phải chấp hành nghiêm kỷ luật và có tinh thần sáng tạo trong thi hành công vụ, có ý chí cầu tiến bộ, luôn luôn phấn đấu trong công việc. Cán bộ, công chức phải luôn có chí tiến thủ, tinh thần cầu tiến bộ. Mỗi cán bộ, công chức, viên chức khi thi hành công vụ cần phải gương mẫu về đạo đức, tự giác tuân thủ kỷ luật của cơ quan, giữ vững nền nếp công tác, tránh được những cám dỗ; cán bộ phụ trách phải theo đường lối chung nhưng cũng phải suy nghĩ tìm tòi, có những sáng kiến riêng của mình.

*Thứ chín*, công chức phải có tinh thần thân ái, hợp tác với đồng nghiệp trong thực hiện công việc. Mọi người cần đoàn kết thân mật, hợp tác chặt chẽ

---

<sup>25</sup> Sách đã dẫn, t.12, tr.311, 312

với nhau thì công việc mới hoàn thành được; thân ái, hợp tác ở đây không phải là bao che khuyết điểm cho đồng nghiệp mà để giúp đỡ nhau cùng tiến bộ và kiên quyết đấu tranh, ngăn chặn những hành vi vi phạm kỷ luật trong thi hành công vụ và trong cuộc sống.

#### b. Các chuẩn mực pháp lý

Trong Luật cán bộ, công chức năm 2008, thuật ngữ “đạo đức” lần đầu tiên được đưa vào trong văn bản pháp luật về cán bộ, công chức.

- Luật quy định có tính định hướng về những giá trị tốt lành cần quan tâm khi thi hành công vụ, đó là:

- + Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;
  - + Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân;
  - + Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát;
  - + Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả;
  - + Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ.
- Cụ thể hóa những nghĩa vụ mà cán bộ, công chức phải thực hiện:
- + Trung thành với Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước CHXHCN Việt Nam; bảo vệ danh dự Tổ quốc và lợi ích quốc gia;
  - + 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;
  - + Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước;
  - + Thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao;
  - + Có ý thức tổ chức kỷ luật; nghiêm chỉnh chấp hành nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị; báo cáo người có thẩm quyền khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; bảo vệ bí mật nhà nước;
  - + Chủ động và phối hợp chặt chẽ trong thi hành công vụ; giữ gìn đoàn kết trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài sản nhà nước được giao;

+ Chấp hành quyết định của cấp trên. Khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định; trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản và người thi hành phải chấp hành nhưng không chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành, đồng thời báo cáo cấp trên trực tiếp của người ra quyết định. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình;

+ Chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức;

+ Tổ chức thực hiện các biện pháp phòng, chống quan liêu, tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chịu trách nhiệm về việc để xảy ra quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về dân chủ cơ sở, văn hóa công sở trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; xử lý kịp thời, nghiêm minh cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý có hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật, có thái độ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây phiền hà cho công dân;

+ Giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cá nhân, tổ chức;

+ Trong giao tiếp ở công sở, cán bộ, công chức phải có thái độ lịch sự, tôn trọng đồng nghiệp; ngôn ngữ giao tiếp phải chuẩn mực, rõ ràng, mạch lạc;

+ Cán bộ, công chức phải lắng nghe ý kiến của đồng nghiệp; công bằng, vô tư, khách quan khi nhận xét, đánh giá; thực hiện dân chủ và đoàn kết nội bộ;

+ Khi thi hành công vụ, cán bộ, công chức phải mang phù hiệu hoặc thẻ công chức; có tác phong lịch sự; giữ gìn uy tín, danh dự cho cơ quan, tổ chức, đơn vị và đồng nghiệp;

+ Cán bộ, công chức phải gần gũi với nhân dân; có tác phong, thái độ lịch sự, nghiêm túc, khiêm tốn; ngôn ngữ giao tiếp phải chuẩn mực, rõ ràng, mạch lạc;

+ Cán bộ, công chức không được hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn, phiền hà cho nhân dân khi thi hành công vụ.

- Quy định những việc cán bộ, công chức không được làm gồm:

+ Trốn tránh trách nhiệm, thoái thác nhiệm vụ được giao; gây bè phái, mất đoàn kết; tự ý bỏ việc hoặc tham gia đình công;

+ Sử dụng tài sản của nhà nước và của nhân dân trái pháp luật;

+ Lợi dụng, lạm dụng nhiệm vụ, quyền hạn; sử dụng thông tin liên quan đến công vụ để vụ lợi;

+ Phân biệt đối xử dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo dưới mọi hình thức;

+ Không được tiết lộ thông tin liên quan đến bí mật nhà nước dưới mọi hình thức;

+ Cán bộ, công chức làm việc ở ngành, nghề có liên quan đến bí mật nhà nước thì trong thời hạn ít nhất là 05 năm, kể từ khi có quyết định nghỉ hưu, thôi việc, không được làm công việc có liên quan đến ngành, nghề mà trước đây mình đã đảm nhiệm cho tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài hoặc liên doanh với nước ngoài.

Ngoài những việc cán bộ, công chức không được làm như đã nêu, cán bộ, công chức còn không được làm những việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự quy định tại Luật phòng, chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.

### **3. Thực hành đạo đức công vụ**

Để thực hành đạo đức nói chung, mỗi con người cần phải:

*Một là*, đối với bản thân mình, không tự kiêu, tự đại. Tự kiêu, tự đại tức là thoái bộ, do đó ai cũng phải luôn luôn cầu tiến bộ, tự kiểm điểm, tự phê bình để cùng tiến lên với người khác.



*Hai là*, đối với người, không nịnh hót người trên, không khinh người dưới. Thái độ phải chân thành, khiêm tốn, giúp người tiến bộ, thực hành bác ái.

*Ba là*, đối với công việc phải để việc nước trên việc nhà. Đã làm việc gì thì phải hoàn thành, vượt khó khăn, nguy hiểm không kể việc to hay nhỏ. Việc thiện thì nhỏ mấy cũng phải làm. Việc ác thì nhỏ mấy cũng tránh; Một dân tộc mà biết cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư sẽ là một dân tộc văn minh, đây là những yếu tố để chỉ một xã hội hưng thịnh. Nếu đi trái với những chuẩn mực này xã hội sẽ mục nát, suy vong.

Từ ba nội dung trên, có thể xác định việc thực hành đạo đức công vụ ở hai khía cạnh lớn sau đây:

a. Đối với đội ngũ cán bộ, công chức

- Không ngừng tu dưỡng, rèn luyện đạo đức cách mạng;
- Không ngừng học tập nâng cao trình độ, năng lực, chịu học, biết học và biết học có hiệu quả;
- Luôn luôn bám sát thực tiễn, vận dụng kiến thức vào thực tiễn;
- Kiên trì tích lũy kiến thức, kinh nghiệm và kỹ năng công tác;
- Rèn luyện bản lĩnh và năng lực lãnh đạo, quản lý, khả năng cùng làm việc với tập thể, khả năng tổ chức thực hiện và biết chịu trách nhiệm;
- Kiên trì cuộc đấu tranh chống lại dốt nát, nghèo đói, thói hư, tật xấu, nhất là sự lười biếng, sự đố kỵ, tham nhũng, cửa quyền, quan liêu, cách sống buông thả và sa đọa;

b. Đối với nhà nước, các cơ quan nhà nước

*Một là*, xây dựng và hoàn thiện quy chế công vụ, đạo đức công vụ, thông qua hệ thống pháp luật và các văn bản pháp quy của các cơ quan nhà nước cho từng loại, từng chức danh công chức, bao gồm: những chuẩn mực về đạo đức công vụ; chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp; chuẩn mực về tính hợp pháp của hành vi công vụ; chuẩn mực về niềm tin nội tâm của người công chức (bản lĩnh dựa trên kiến thức, kinh nghiệm và ý thức chấp hành pháp luật). Cụ thể hoá những giá trị đạo đức như: Lòng trung thành, cần, kiệm, liêm, chính... thành

những chuẩn mực cụ thể trong hành vi công vụ, trong những bối cảnh và quan hệ xác định.

*Hai là*, xây dựng và hoàn thiện cơ chế dân chủ, bằng những quy định và chuẩn mực pháp luật, để nhân dân tham gia xây dựng và giám sát hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức và cơ quan nhà nước.

*Ba là*, xây dựng và hoàn thiện quy chế đánh giá cán bộ, công chức (quy trình đánh giá, nội dung đánh giá) theo hướng công khai, dân chủ, có sự tham gia của dư luận xã hội và công dân.

*Bốn là*, xây dựng quy chế về cam kết và lời thề công vụ của cán bộ, công chức khi được bổ nhiệm.

*Năm là*, đầu tư nghiên cứu về đạo đức công vụ; về những giá trị, lý tưởng đạo đức công vụ để từng bước cụ thể hoá nó thành những chuẩn mực pháp luật; nhất là, nghiên cứu về đạo đức công vụ trong điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay.

#### c. Thực hành đạo đức công vụ

- Công chức khi thi hành công vụ phải coi trọng nguyên tắc, ý thức sâu sắc về bổn phận, trách nhiệm, nhất là ý thức rõ rệt về trách nhiệm cá nhân trước những công việc được giao phó, ủy thác. Bản thân mình có biết coi trọng nhân cách, phẩm giá, danh dự của mình thì mới biết tôn trọng người khác, danh dự và nhân phẩm của người khác.

- Rèn luyện đạo đức hàng ngày để tự hoàn thiện nhân cách. Khi thi hành công vụ, công chức phải trung thực, khiêm tốn, giản dị, ham học, ham làm, ham tiến bộ, quý trọng con người, có tình thương yêu đồng chí lẫn nhau. Yêu cầu rất cao về đạo đức đối với người công chức là người công chức phải là hiện thân của đạo đức. Sẽ không có gì phản diện hơn khi mà người được giao nhiệm vụ chăm lo cho sự trong sạch, phục vụ nhân dân lại là người không có đủ năng lực và đạo đức tương xứng với công việc, chức trách được giao. Điều đó đánh mất niềm tin, lòng tin của nhân dân đối với nền công vụ.

- Công chức thực hành đạo đức công vụ cũng giống như đi vào một cuộc chiến đấu, dũng cảm chống lại những cái xấu xa, hư hỏng, lỗi thời, xây dựng

những cái mới mẻ, tốt tươi, tiến bộ. Theo tinh thần đó, phải đặc biệt chú trọng tự rèn luyện các đức tính: Cần kiệm, liêm chính; các nguyên tắc sống: Chí công vô tư. Đó là cần mẫn, siêng năng, chu đáo, cẩn thận, tiết kiệm, hết mình trong công việc, hết lòng với con người. Không trễ nải công việc, không xa lánh con người do quan liêu, cửa quyền, hách dịch: “Tận tụy với công việc, thanh liêm (không hà lạm công quỹ, không tham ô), coi nhân dân là đối tượng phụng sự (không quan liêu, hách dịch), thương yêu đồng nghiệp (không đố kỵ, kèn cựa, vu khống, đặt điều...), coi bốn phận là tiêu chí thực thi công vụ (không ghen ghét coi thường người dưới tuổi có chức vụ cao, có sáng kiến)... là yêu cầu và là chuẩn mực đạo đức công chức khi thực thi công vụ”<sup>26</sup>

Như vậy, muốn có đạo đức tốt phải rèn luyện, tu dưỡng đạo đức suốt đời, rèn từ việc nhỏ đến việc lớn, cán bộ công chức từ mới đến cũ, từ trẻ đến già, từ cấp thấp đến cấp cao, trách nhiệm càng cao thì càng phải thực hành đạo đức - *ngọc càng mài càng sáng, vàng càng luyện càng trong*. Để rèn luyện đạo đức công vụ, công chức trước hết phải thực hiện tốt những quy định về chuẩn mực đạo đức trong các văn bản mang tính pháp lý; những quy định về quyền lợi và nghĩa vụ và những điều công chức không được làm, đó là hành lang pháp lý để công chức tự rèn luyện, tu dưỡng có hiệu quả.

---

<sup>26</sup> Nguyễn Hữu Khiên (2003), “Đạo đức công vụ và vấn đề nâng cao đạo đức công vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức ở nước ta hiện nay” *Tạp chí Triết học* (10) tr.7

## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về đạo đức công vụ? Tìm ví dụ để minh họa?
2. Phân tích một số hoạt động/hành vi “không đảm bảo đạo đức công vụ” của công chức trong ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác?
3. Phân tích khía cạnh đạo đức công vụ trong hành vi tham nhũng? Cho ví dụ minh họa.
4. Nêu mối quan hệ giữa đạo đức công vụ với hiệu lực, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của công chức được giao.
5. Những giải pháp để bảo đảm đạo đức công vụ tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật cán bộ, công chức năm 2008.
- Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, năm 2012).
- Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013.
- Quyết định số 12/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước.
- Học viện Hành chính Quốc gia: Giáo trình Đạo đức công vụ, 2012.
- Võ Nguyên Giáp: Tư tưởng Hồ Chí Minh và con đường cách mạng Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2015.
- Trần Hải Minh: Môi quan hệ giữa đạo đức và pháp luật trong việc xây dựng đội ngũ công chức Nhà nước ở Việt Nam hiện nay, NXB. Lý luận chính trị, Hà nội, 2018.
- Nguyễn Văn Phúc: Đạo đức môi trường, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội 2013.

## Chuyên đề 5

# THỦ TỤC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

## I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm thủ tục hành chính nhà nước

Trong hoạt động quản lý nói chung và hoạt động của cơ quan nhà nước nói riêng, để giải quyết được bất cứ công việc nào cũng đều cần có những thủ tục phù hợp. Theo nghĩa chung nhất: “thủ tục (procédure) là cách thức, các bước giải quyết công việc theo một trình tự, nguyên tắc nhất định, gồm một loạt công đoạn liên quan chặt chẽ với nhau nhằm đạt được một mục đích nào đó”<sup>27</sup>.

Hoạt động của các cơ quan nhà nước cần phải tuân theo pháp luật, trong đó có những quy tắc pháp lý quy định về trình tự, trật tự thực hiện thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết công việc nhà nước và thực hiện nghĩa vụ hành chính đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức và công dân. Khoa học pháp lý gọi đó là những quy phạm thủ tục. Quy phạm này quy định về các loại thủ tục trong hoạt động quản lý nhà nước như: thủ tục lập pháp, thủ tục tố tụng tư pháp, thủ tục hành chính.

Về mặt nguyên tắc, để tiến hành quản lý hành chính nhà nước có hiệu quả, cơ quan hành chính nhà nước phải đảm bảo tuân thủ những quy định của pháp luật về các trình tự, cách thức sử dụng thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện chức năng quản lý. Những quy định đó còn được gọi là quy phạm thủ tục.

Thủ tục hành chính, trước hết cũng có nghĩa là thủ tục nhưng khác với các thủ tục khác ở chỗ đây là những thủ tục được đặt ra để giải quyết những việc phát sinh từ hoạt động quản lý hành chính, chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện.

---

<sup>27</sup> Theo nhiều cuốn từ điển tiếng Việt thì “thủ tục” là các bước được xác định theo một quy ước, nguyên tắc nhất định để thực hiện hoặc giải quyết một việc cụ thể.

Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08 tháng 6 năm 2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính có đưa ra định nghĩa về thủ tục hành chính ở theo nghĩa hẹp: *“Thủ tục hành chính là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân, tổ chức”* (Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ). Đây là định nghĩa mang tính chính thức về thủ tục hành chính của một văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Định nghĩa trên đã trình bày rất cụ thể về thủ tục hành chính, bao gồm trình tự, cách thức và cả hồ sơ, yêu cầu, điều kiện thực hiện thủ tục hành chính do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định. Tuy nhiên, khái niệm này chỉ giới hạn các thủ tục hành chính liên quan đến giải quyết công việc cho cá nhân tổ chức, mà chưa bao hàm các thủ tục trong quan hệ nội bộ hành chính. Vì thế theo nghĩa rộng: *Thủ tục hành chính là một loại quy phạm pháp luật quy định trình tự, cách thức giải quyết công việc của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong mối quan hệ nội bộ hành chính và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và cá nhân công dân.*

Theo khái niệm trên, nội hàm của thủ tục hành chính được hiểu là những quy định, quy phạm mang tính hình thức (quy trình, cách thức,...) để phục vụ cho các quy phạm mang tính nội dung (quy định về nội dung chính sách, các quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước...); thủ tục hành chính chủ yếu do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước; thủ tục hành chính không chỉ giới hạn ở các thủ tục giải quyết công việc cho cá nhân, tổ chức mà còn bao gồm cả thủ tục hành chính nội bộ của từng cơ quan hành chính nhà nước và giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau.

## **2. Đặc điểm của thủ tục hành chính nhà nước**

Khác biệt với thủ tục lập pháp và thủ tục tố tụng tư pháp, thủ tục hành chính có những đặc điểm sau:

- *Thứ nhất*, thủ tục hành chính được điều chỉnh bằng quy phạm thủ tục - là cơ sở pháp lý cho các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng của mình.

Thủ tục hành chính là một bộ phận cấu thành của hệ thống quy phạm pháp luật. Thủ tục hành chính phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật theo đúng thẩm quyền được quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Hệ thống quy phạm thủ tục là toàn bộ các quy tắc pháp lý quy định về trình tự, trật tự thực hiện thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết công việc nhà nước và thực hiện nghĩa vụ hành chính đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức và công dân. Đó cũng chính là các hệ thống các nguyên tắc quản lý và điều hành bắt buộc các cơ quan nhà nước cũng như các công chức phải tuân theo trong giải quyết công việc thuộc thẩm quyền của mình.

Được thể hiện bằng các quy phạm thủ tục, thủ tục hành chính có chức năng làm cho các quy phạm nội dung của luật pháp được thực hiện thuận lợi. Thiếu thủ tục hành chính việc thực thi luật pháp sẽ gặp khó khăn, thậm chí không có khả năng đi vào đời sống thực tế. Ví dụ: Nhà nước muốn thu thuế thì cần có thủ tục để người dân thực hiện việc nộp thuế. Còn muốn quản lý an toàn giao thông thì cần có thủ tục để hướng dẫn người dân tham gia giao thông tuân theo, v.v...

Nhiều hoạt động quản lý hành chính nhà nước là hoạt động áp dụng pháp luật mà ở đó, hành vi áp dụng pháp luật liên quan chủ yếu đến việc xác định tình trạng thực tế của vụ việc, lựa chọn quy phạm pháp luật tương ứng và ra quyết định về vụ việc đó. Các hành vi áp dụng pháp luật này được tiến hành theo những thủ tục hành chính nhất định. Như vậy nếu thiếu các thủ tục cần thiết thì quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia trong hoạt động quản lý sẽ không được đảm bảo thực hiện. Thủ tục hành chính là một nhân tố bảo đảm cho sự hoạt động chặt chẽ, thuận lợi và đúng chức năng quản lý của cơ quan nhà nước, vì nó là chuẩn mực hành vi cho công dân và công chức nhà nước để họ tuân theo và thực hiện nghĩa vụ của mình đối với nhà nước. Dựa vào các thủ tục hành chính các công việc hành chính sẽ được xử lý và đạt được những hiệu quả pháp luật đúng như dự định.

- *Thứ hai*, thủ tục hành chính là trình tự thực hiện thẩm quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.



Xét trong quá trình giải quyết công việc của các cơ quan hành chính nhà nước thì thủ tục hành chính là cách thức, trình tự mà các cơ quan hành chính nhà nước áp dụng để giải quyết các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Trình tự này có thể từ dưới lên, từ cấp trên xuống; cũng có những trình tự thực hiện song hành.

Nói như vậy có nghĩa là thủ tục hành chính được phân biệt với thủ tục lập pháp và thủ tục tố tụng pháp.

Thủ tục lập pháp thuộc thẩm quyền của cơ quan lập pháp liên quan đến trình tự, cách thức trong hoạt động đặc thù - hoạt động lập pháp của các cơ quan này; thủ tục tố tụng pháp thuộc thẩm quyền của cơ quan tư pháp liên quan đến những hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, định tội.

- *Thứ ba*, thủ tục hành chính rất đa dạng và phức tạp.

Tính đa dạng phức tạp được biểu hiện như sau:

- + Do nhiều cơ quan và công chức nhà nước thực hiện;
  - + Quy định quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia mỗi quan hệ hành chính, trong đó bao gồm cả công việc của nhà nước và công dân;
  - + Việc quy định thủ tục hành chính phải kết hợp với những khuôn mẫu ổn định tương đối và chặt chẽ với các biện pháp thích ứng cho từng loại công việc và từng loại đối tượng;
  - + Hành chính nhà nước hiện nay đang chuyển từ hành chính cai trị sang hành chính phục vụ đã tác động mạnh mẽ vào thủ tục hành chính;
  - + Thực hiện chủ yếu ở công sở nhà nước, gắn liền với công tác văn thư và tổ chức ban hành, quản lý văn bản, giấy tờ;
  - + Do chủ thể cơ quan hành chính nhà nước xây dựng để giải quyết công việc nên phụ thuộc rất nhiều vào ý chí chủ quan của chủ thể ban hành;
  - + Trong bối cảnh của quá trình hội nhập khu vực và quốc tế hiện nay, các thủ tục hành chính có yếu tố nước ngoài cần phải phù hợp với thông lệ quốc tế.
- *Thứ tư*, thủ tục hành chính có tính năng động hơn so với các quy phạm nội dung của luật hành chính.

Là quy phạm hình thức nên thủ tục hành chính đòi hỏi phải thay đổi nhanh hơn để thích ứng và phù hợp với nhu cầu thực tế của đời sống xã hội.

Đây chính là yếu tố cần nhận thức đúng đắn giúp cho việc ban hành thủ tục hành chính phù hợp với thực tế khách quan và tiến trình phát triển kinh tế xã hội.

### **3. Phân loại thủ tục hành chính nhà nước**

Muốn xây dựng và áp dụng thủ tục hành chính một cách có hiệu quả thì cần phân loại chúng một cách khoa học theo những tiêu chí nhất định. Lợi ích của cách phân loại này là giúp cho người quản lý xác định được tính đặc thù của lĩnh vực mình phụ trách, từ đó đề ra những yêu cầu xây dựng cho lĩnh vực này những thủ tục cần thiết thích hợp, nhằm quản lý tốt những nhiệm vụ, mục tiêu của quản lý nhà nước.

Dưới đây là một số tiêu chí phân loại các thủ tục hành chính thông dụng khi nghiên cứu chúng trong thực tế.

#### **a. Theo đối tượng quản lý của nhà nước**

Các thủ tục hành chính được xây dựng cho từng lĩnh vực quản lý nhà nước và được phân loại theo cơ cấu, chức năng của bộ máy quản lý nhà nước hiện hành. Ví dụ:

- Thủ tục cấp giấy phép xây dựng;
- Thủ tục đăng ký kinh doanh;
- Thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Thủ tục hộ tịch, hộ khẩu...

#### **b. Theo công việc của cơ quan nhà nước**

Cách phân loại này đơn giản và có khả năng áp dụng rộng rãi. Theo cách phân loại này, thủ tục hành chính bao gồm:

- Thủ tục thông qua và ban hành văn bản: Thủ tục thông qua và ban hành quyết định hành chính, thủ tục thông qua và ban hành văn bản hành chính;
- Thủ tục tuyển dụng cán bộ, công chức: thủ tục tuyển dụng cán bộ quản lý, tuyển dụng cán bộ kỹ thuật, tuyển dụng nhân viên...;
- Thủ tục đánh giá, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức....

Đặc điểm của các thủ tục trên là gắn liền với hoạt động cụ thể của các cơ quan, phản ánh tính đặc thù trong quá trình vận dụng các thủ tục đó vào thực tiễn.

Cách phân loại này có ý nghĩa thực tiễn quan trọng, giúp cho các chủ thể thủ tục hành chính định hướng dễ dàng và chính xác hơn trong giải quyết các công việc có liên quan.

#### c. Theo quan hệ công tác

Cách phân loại này còn thường được gọi là phân loại theo tính chất quan hệ thủ tục hành chính. Theo cách phân loại này, có ba nhóm thủ tục sau đây:

##### - Thủ tục hành chính nội bộ

Thủ tục hành chính nội bộ là thủ tục thực hiện các công việc nội bộ trong cơ quan nhà nước, trong hệ thống cơ quan nhà nước và trong bộ máy nhà nước nói chung. Chúng bao gồm các thủ tục quan hệ lãnh đạo, kiểm tra của các cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới; quan hệ hợp tác, phối hợp giữa các cơ quan cùng cấp, ngang cấp, ngang quyền; quan hệ công tác giữa chính quyền cấp tỉnh với các Bộ, cơ quan ngang bộ, mỗi quan hệ của các cơ quan chuyên môn với UBND và UBND cấp dưới với UBND cấp trên.

Thủ tục hành chính nội bộ thường là thủ tục ban hành quyết định cá biệt nội bộ, thủ tục khen thưởng kỷ luật, thủ tục lập các tổ chức và thi tuyển, bổ nhiệm cán bộ nhà nước...

##### - Thủ tục hành chính thực hiện thẩm quyền (thủ tục hành chính liên hệ)

Là thủ tục tiến hành giải quyết các công việc liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; phòng ngừa, ngăn chặn, xử phạt các hành vi vi phạm hành chính; trung thu, trung mua các động sản và bất động sản của tổ chức và công dân khi nhà nước có yêu cầu giải quyết nhiệm vụ nhất định vì lợi ích cộng đồng. Thủ tục này nói lên mối quan hệ pháp lý giữa quyền hạn và nhiệm vụ của cơ quan nhà nước và của công dân. Khi thực hiện các thủ tục này, cơ quan hành chính nhà nước và các công chức nhà nước có thẩm quyền thực hiện quyền lực nhà nước bằng các hoạt động áp dụng quy phạm pháp luật để giải quyết các công việc, tình huống cụ thể, làm xuất hiện các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của công dân và tổ chức công dân.

Thủ tục hành chính thực hiện thẩm quyền gồm: thủ tục cho phép, thủ tục ngăn cấm hay cưỡng chế thi hành, thủ tục trưng thu, trưng mua, trưng dụng.

+ Thủ tục cho phép, là thủ tục giải quyết các yêu cầu, đề nghị của công dân trong trường hợp công dân muốn thực hiện các hành vi phải xin phép nhà nước. Các cơ quan nhà nước giải quyết bằng các quyết định hành chính cá biệt;

+ Thủ tục trưng thu, trưng dụng, trong một số trường hợp theo luật định, cơ quan hành chính có thẩm quyền được thực hiện quyền trưng thu, trưng dụng (trong tình thế cấp bách), trưng mua (trong trường hợp cần ưu tiên vì lợi ích công cộng).

- Thủ tục hành chính văn thư

Đây là những thủ tục liên quan đến toàn bộ các hoạt động lưu trữ, xử lý, cung cấp công văn giấy tờ và đưa ra các quyết định dưới hình thức văn bản để phục vụ cho việc giải quyết một công việc nhất định. Loại thủ tục này có liên quan chặt chẽ với hoạt động văn thư và thường xuyên diễn trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Tóm lại, việc phân loại các thủ tục hành chính như vừa trình bày ở trên chỉ có ý nghĩa tương đối, rất nhiều trường hợp một loại thủ tục hành chính này có thể xếp vào một loại khác do giữa chúng có những mặt tương đồng và xen kẽ nhau.

Sự xen kẽ các loại thủ tục như vậy, đòi hỏi quá trình cải cách chúng phải có thái độ toàn diện và thận trọng để tránh sai lầm.

## **II. NGUYÊN TẮC TRONG XÂY DỰNG, THỰC HIỆN THỦ TỤC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

### **1. Nguyên tắc xây dựng thủ tục hành chính nhà nước**

#### **a. Tuân thủ pháp luật**

Thủ tục hành chính phải được xây dựng phù hợp pháp luật hiện hành của nhà nước, có tính hệ thống, nhằm tạo được một công cụ quản lý hữu hiệu cho bộ máy nhà nước. Theo nguyên tắc này, chỉ có những cơ quan nhà nước có thẩm quyền do luật định mới được ban hành thủ tục hành chính. Việc xây dựng các thủ tục hành chính dù thuộc ngành nào cũng phải đảm bảo các thủ tục không trái



pháp luật, không mâu thuẫn với các văn bản của cấp trên, phải thực hiện đúng trình tự với phương tiện, biện pháp, hình thức được pháp luật cho phép. Việc xây dựng các thủ tục trái với nguyên tắc này sẽ dẫn đến việc phá vỡ tính hệ thống của các thủ tục hành chính, làm rối loạn kỷ cương xã hội, tạo điều kiện cho nạn tham nhũng phát triển và gây ra những hậu quả khôn lường khác. Vì vậy, nguyên tắc này đòi hỏi các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền khi ban hành các thủ tục hành chính phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

b. Đảm bảo khoa học, phù hợp với thực tế khách quan và sự phát triển kinh tế - xã hội

Xây dựng thủ tục hành chính phải dựa trên cơ sở nhận thức đầy đủ những yêu cầu khách quan của tiến trình phát triển xã hội. Việc xây dựng hệ thống thủ tục hành chính nhằm tạo điều kiện tốt nhất cho các hoạt động của kinh tế - xã hội đó phát triển đúng hướng, đồng thời ngăn ngừa, hạn chế và khắc phục được các mặt tiêu cực của nó là một yêu cầu cấp thiết, một nhiệm vụ quan trọng có tính đột phá trong công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước.

Như vậy, thủ tục hành chính phải được xây dựng phù hợp với tình hình thực tế, tạo điều kiện cho các hoạt động quản lý kinh tế, quản lý xã hội được thực thi hữu hiệu.

Cùng với việc xây dựng các thủ tục mới, phải kịp thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những thủ tục lỗi thời để tạo điều kiện tốt nhất cho các hoạt động kinh tế - xã hội.

c. Đơn giản, dễ hiểu, thuận lợi cho việc thực hiện

Thủ tục hành chính phải được xây dựng trên cơ sở quan tâm đầy đủ đến nguyện vọng và sự thuận tiện cho nhân dân. Cần nhanh chóng loại bỏ những thủ tục rườm rà, phức tạp quá mức cần thiết, bởi lẽ chúng làm cho người thực hiện cũng như người tham gia khó hiểu, khó thực hiện, khó chấp hành. Thủ tục đơn giản sẽ cho phép tiết kiệm sức lực, tiền của của nhân dân khi thực hiện nghĩa vụ của mình, đồng thời, hạn chế việc vi phạm quyền của công dân.

Theo nguyên tắc này, các thủ tục hành chính khi ban hành cần có sự giải thích cụ thể, rõ ràng không chỉ về nội dung của thủ tục mà cả về phạm vi áp dụng thủ tục. Mọi thủ tục hành chính phải được công khai cho mọi người biết.

#### d. Đồng bộ, thống nhất, liên thông

Nguyên tắc này là hệ quả của nguyên tắc tuân thủ pháp luật và thực hiện được nguyên tắc này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện nguyên tắc đơn giản, dễ hiểu, thuận lợi cho việc thực hiện. Nghĩa là, thủ tục hành chính của một lĩnh vực không được mâu thuẫn với nhau và với các lĩnh vực liên quan. Đây là một nguyên tắc rất quan trọng vì nếu mâu thuẫn nhau thì khi thực hiện sẽ tạo ra một sự hỗn loạn trong công việc mà không thể kiểm soát được.

### **2. Nguyên tắc thực hiện thủ tục hành chính nhà nước**

#### a. Đúng thẩm quyền và trình tự giải quyết

Nguyên tắc này thể hiện rõ nhất trong thủ tục hành chính. Theo đó, chỉ có cơ quan nhà nước, công chức nhà nước có thẩm quyền do pháp luật quy định mới được thực hiện các thủ tục hành chính nhất định và phải thực hiện đúng trình tự với những phương tiện, biện pháp và hình thức được pháp luật cho phép.

Nghĩa vụ thực hiện thủ tục hành chính đòi hỏi cần có những quy định rõ ràng về chế độ công vụ và quy chế làm việc để tránh tình trạng vô trách nhiệm trong công tác, giảm bớt phiền hà cho người dân trong quá trình giải quyết công việc. Nhà nước phải quy rõ trách nhiệm của các cán bộ, công chức trong việc tiếp nhận giải quyết các thủ tục hành chính cho công dân, không đùn đẩy trách nhiệm từ cơ quan, đơn vị, cá nhân này sang cơ quan, đơn vị, cá nhân khác.

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 các bộ phận để giải quyết trong nội bộ; cử đầu mối tiếp xúc, nhận hồ sơ và giải quyết công việc cho công dân, tổ chức.

Nguyên tắc thẩm quyền còn liên quan đến trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền: Các quyết định ban hành không đúng thủ tục, thẩm quyền phải

bị đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ và cơ quan, người ban hành quyết định đó có thể bị truy cứu trách nhiệm.

#### b. Chính xác, công tâm

Trong thực hiện thủ tục hành chính, các chủ thể thực hiện thủ tục phải đảm bảo chính xác, khách quan và công tâm. Các chủ thể thực hiện thủ tục phải có đủ tài liệu, chứng cứ và có quyền yêu cầu việc giải trình, cung cấp thông tin. Các cá nhân, tổ chức hữu quan tham gia thủ tục hành chính phải có trách nhiệm cung cấp thông tin, tư liệu cần thiết để các chủ thể giải quyết thủ tục hành chính thuận lợi, chính xác.

#### c. Các bên tham gia thủ tục hành chính bình đẳng trước pháp luật

Đây là yêu cầu đối với các cơ quan nhà nước nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức khi đề nghị của họ có đủ điều kiện do luật định. Công dân, tổ chức có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước giải quyết thủ tục hành chính cho mình theo quy định của pháp luật; cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền có nghĩa vụ giải quyết thủ tục hành chính nhanh chóng, thuận lợi, không phân biệt đối xử.

#### d. Công khai, minh bạch

Thủ tục hành chính phải được công khai hóa để nhân dân biết và được tiến hành công khai theo luật định, trừ trường hợp pháp luật quy định phải bí mật theo quy định chung hoặc theo đề nghị của các bên tham gia thủ tục hành chính.

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. Nếu có quy định về phí, lệ phí thì cũng phải được niêm yết công khai.

#### đ. Tiết kiệm

Thủ tục hành chính được thực hiện cần đơn giản, tiết kiệm. Trước hết, các thủ tục hành chính cần được giảm bớt các cấp, các cửa, các giai đoạn; tăng quyền và trách nhiệm của các cơ quan thực hiện thủ tục; giảm đến mức tối đa và trong nhiều thủ tục bỏ hẳn các loại phí, lệ phí đối với công dân và tổ chức. Theo nguyên tắc này, việc thực hiện thủ tục hành chính sẽ đáp ứng nhanh chóng yêu cầu của công dân, tổ chức, đồng thời tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước.

### III. KIỂM SOÁT THỦ TỤC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

#### 1. Khái niệm kiểm soát thủ tục hành chính nhà nước

Kiểm soát thủ tục hành chính để đảm bảo nâng cao chất lượng các thủ tục hành chính, tăng mức độ tuân thủ và hiệu lực thực thi thủ tục hành chính; giảm bớt chi phí đối với việc ban hành các quy định về thủ tục hành chính, nhất là chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung, thay thế các thủ tục hành chính không khả thi; tiết kiệm thời gian tìm kiếm thông tin về thủ tục hành chính cho các bên liên quan; giảm chi phí và hạn chế rủi ro trong thực hiện thủ tục hành chính, nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nền kinh tế, góp phần thúc đẩy tăng trưởng GDP hàng năm.

Theo Khoản 5 Điều 3 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ quy định thi kiểm soát thủ tục hành chính được hiểu là việc “xem xét, đánh giá, theo dõi nhằm đảm bảo tính khả thi của quy định về thủ tục hành chính, đáp ứng yêu cầu công khai, minh bạch trong quá trình tổ chức thực hiện thủ tục hành chính”.

Như vậy, kiểm soát thủ tục hành chính là hoạt động xem xét, đánh giá, theo dõi, kiểm tra, xử lý của các cá nhân, cơ quan có thẩm quyền nhằm đảm bảo tính pháp lý, khả thi của quy định về thủ tục hành chính, đáp ứng yêu cầu và mục tiêu trong quá trình tổ chức thực hiện thủ tục hành chính.

Từ quan niệm về kiểm soát thủ tục hành chính như nêu trên và thực tiễn thực hiện nhiệm vụ này cho thấy, kiểm soát thủ tục hành chính bao gồm các hoạt động diễn ra từ khi xây dựng thủ tục hành chính cho đến khi đưa thủ tục hành chính vào cuộc sống, cụ thể gồm các hoạt động sau:

*Thứ nhất*, kiểm soát thủ tục hành chính ngay từ giai đoạn xây dựng dự thảo thủ tục hành chính thông qua các hoạt động “đánh giá tác động thủ tục hành chính, thẩm định thủ tục hành chính”.

*Thứ hai*, kiểm soát thủ tục hành chính sau khi thủ tục hành chính được ban hành thông qua các hoạt động “công bố, niêm yết công khai thủ tục hành chính” để các cơ quan tổ chức, cá nhân biết và áp dụng thực hiện; đồng thời bảo đảm thực hiện thủ tục hành chính theo đúng trình tự, thủ tục được pháp luật quy định.



*Thứ ba*, kiểm soát thủ tục hành chính trong giai đoạn thực hiện thủ tục hành chính, tức là giai đoạn tiếp nhận và giải quyết hồ sơ thủ tục hành chính.

*Thứ tư*, kiểm soát thủ tục hành chính thông qua hoạt động rà soát thủ tục hành chính để kịp thời phát hiện những nội dung không phù hợp hoặc không còn phù hợp để sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ.

## **2. Nguyên tắc kiểm soát thủ tục hành chính nhà nước**

a. Kiểm soát thủ tục hành chính phải tuân thủ đúng quy định của pháp luật

Chỉ những cá nhân, cơ quan được nhà nước trao quyền mới được thực hiện kiểm soát thủ tục hành chính. Bản thân hoạt động kiểm soát thủ tục hành chính phải được thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục đã được pháp luật quy định trước.

b. Kiểm soát thủ tục hành chính nhằm bảo đảm thực hiện mục tiêu về cải cách thủ tục hành chính

Kiểm soát thủ tục hành chính là nhiệm vụ trực tiếp, cụ thể, thiết thực, có hiệu quả, góp phần đảm bảo thực hiện mục tiêu về cải cách thủ tục hành chính, giúp hoàn thiện và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tổ chức và doanh nghiệp; nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

c. Kiểm soát thủ tục hành chính cần huy động sự tham gia của nhiều đối tượng

Đối tượng thực hiện thủ tục hành chính thường xuyên chịu sự tác động trực tiếp của các quy định về thủ tục hành chính. Do đó, hơn ai hết các đối tượng này sẽ hiểu rõ nhất những vướng mắc, bất cập, khó khăn trong quy định và thực hiện thủ tục hành chính. Vì vậy, cần phải tăng cường sự tham gia của đối tượng thực hiện trong quá trình rà soát, đánh giá thủ tục hành chính. Cần phải tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu tác động và các tổ chức, cá nhân có liên quan khác để thu thập thông tin trong quá trình rà soát, đánh giá, cho ý kiến, tổng hợp kết quả rà soát, đánh giá. Cá nhân, tổ chức có quyền phản ánh về thủ tục hành chính còn gây khó khăn, vướng mắc, bất cập, cản trở hoạt động sản xuất, kinh doanh và đời sống của nhân dân. Đồng thời, cơ quan nhà nước có trách nhiệm rà soát, đơn giản hóa thủ tục hành chính.

Có cơ chế phản hồi để tăng cường trách nhiệm giải trình của các bộ, ngành về những quy định còn gây vướng mắc, khó khăn cho địa phương trong quá trình thực hiện; đồng thời, cũng là cơ sở để đánh giá chất lượng việc rà soát, đánh giá thủ tục hành chính do địa phương tiến hành. Bên cạnh đó, đối với trường hợp nhóm thủ tục hành chính liên quan đến nhiều cơ quan khác nhau, cần bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp để bảo đảm kết quả rà soát có chất lượng, đạt được mục tiêu đề ra.

d. Kiểm soát thủ tục hành chính phải được tiến hành thường xuyên, liên tục

Việc thực hiện kiểm soát thủ tục hành chính diễn ra thường xuyên, thực hiện đúng các nguyên tắc, yêu cầu đã được nêu trong Nghị định số 63/2010/NĐ-CP sẽ giúp cho thủ tục hành chính được ban hành thuận lợi hơn, đảm bảo nguyên tắc đơn giản, dễ hiểu và dễ thực hiện; phù hợp với mục tiêu quản lý hành chính nhà nước; bảo đảm quyền bình đẳng của các đối tượng thực hiện, tiết kiệm thời gian và chi phí của cá nhân, tổ chức và cơ quan hành chính nhà nước; đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ, hiệu quả của các quy định về thủ tục hành chính.

### **3. Nội dung kiểm soát thủ tục hành chính nhà nước**

a. Kiểm soát quy định thủ tục hành chính

Kiểm soát quy định thủ tục hành chính gồm ba nội dung chính là:

*Thứ nhất*, đánh giá tác động của thủ tục hành chính (về tính hợp pháp, tính hợp lý và sự cần thiết của thủ tục hành chính) và đánh giá các chi phí tuân thủ thủ tục hành chính trong dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

*Thứ hai*, lấy ý kiến, tham gia đối với quy định hành chính trong dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan nhà nước cần phải lấy ý kiến, lắng nghe ý kiến của người dân để bàn bạc, nghiên cứu tiếp thu nhằm làm cho các chính sách được đề xuất sau khi được luật hóa sẽ phù hợp và đáp ứng được yêu cầu của cuộc sống. Sự tham gia này là một trong những điều kiện quan trọng và không thể thiếu giúp bảo đảm tính khả thi của văn bản trong thực tiễn thi hành, bảo đảm pháp luật sát dân, gần dân, phản

ánh được ý chí, nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân góp phần bảo đảm hài hòa các quyền, lợi ích trong xã hội.

*Thứ ba*, thẩm định quy định về thủ tục hành chính trong dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Theo quy định, việc thẩm định nội dung dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định quy định về thủ tục hành chính và thể hiện nội dung này trong báo cáo thẩm định. Ngoài thành phần hồ sơ gửi thẩm định theo quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan gửi thẩm định phải có bản đánh giá tác động về thủ tục hành chính.

Cơ quan thẩm định không tiếp nhận hồ sơ gửi thẩm định nếu dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có quy định về thủ tục hành chính chưa có văn bản đánh giá tác động về thủ tục hành chính và ý kiến góp ý của cơ quan cho ý kiến.

#### b. Kiểm soát việc thực hiện thủ tục hành chính

Kiểm soát việc thực hiện thủ tục hành chính gồm 4 nội dung chính là: Công bố thủ tục hành chính; công khai thủ tục hành chính; giải quyết thủ tục hành chính và đôn đốc giải quyết thủ tục hành chính; kiểm tra việc thực hiện công tác kiểm soát thủ tục hành chính.

- Rà soát, đánh giá, đơn giản hóa thủ tục hành chính để đề nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ, hủy bỏ quy định thủ tục hành chính.

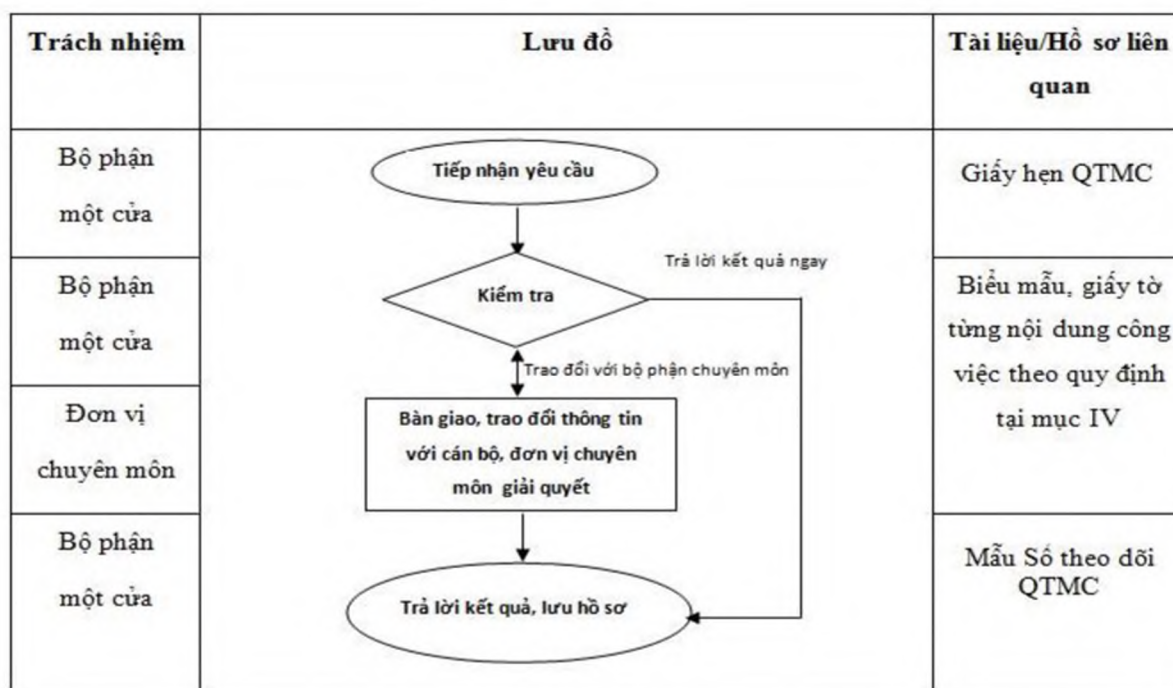
- Tiếp nhận, xử lý các phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định thủ tục hành chính.

### **IV. CÁC MÔ HÌNH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

#### **1. Mô hình một cửa, một cửa liên thông**

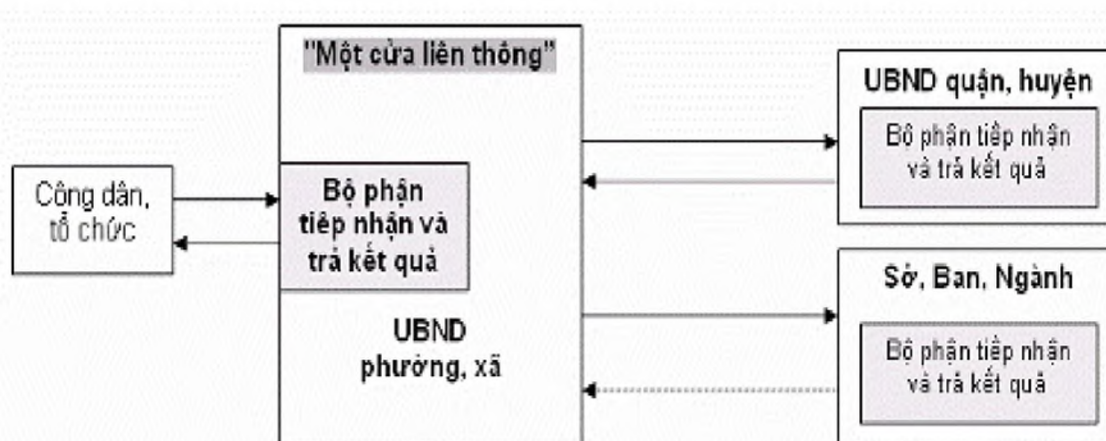
Cơ chế một cửa trong giải quyết thủ tục hành chính là phương thức tiếp nhận hồ sơ, giải quyết và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính, theo dõi, giám sát, đánh giá việc giải quyết thủ tục hành chính cho tổ chức, cá nhân của một cơ quan có thẩm quyền thông qua Bộ phận Một cửa quy định tại Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/4/2018 của Chính phủ về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính.





Sơ đồ 1: Quy trình giải quyết TTHC theo cơ chế một cửa (nguồn [dainam.edu.vn](http://dainam.edu.vn))

Cơ chế một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính là phương thức phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền trong tiếp nhận hồ sơ, giải quyết và trả kết quả giải quyết một thủ tục hành chính hoặc một nhóm thủ tục hành chính có liên quan với nhau, theo dõi, giám sát, đánh giá việc giải quyết thủ tục hành chính cho tổ chức, cá nhân thông qua Bộ phận Một cửa quy định tại Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 61/2018/NĐ-CP.



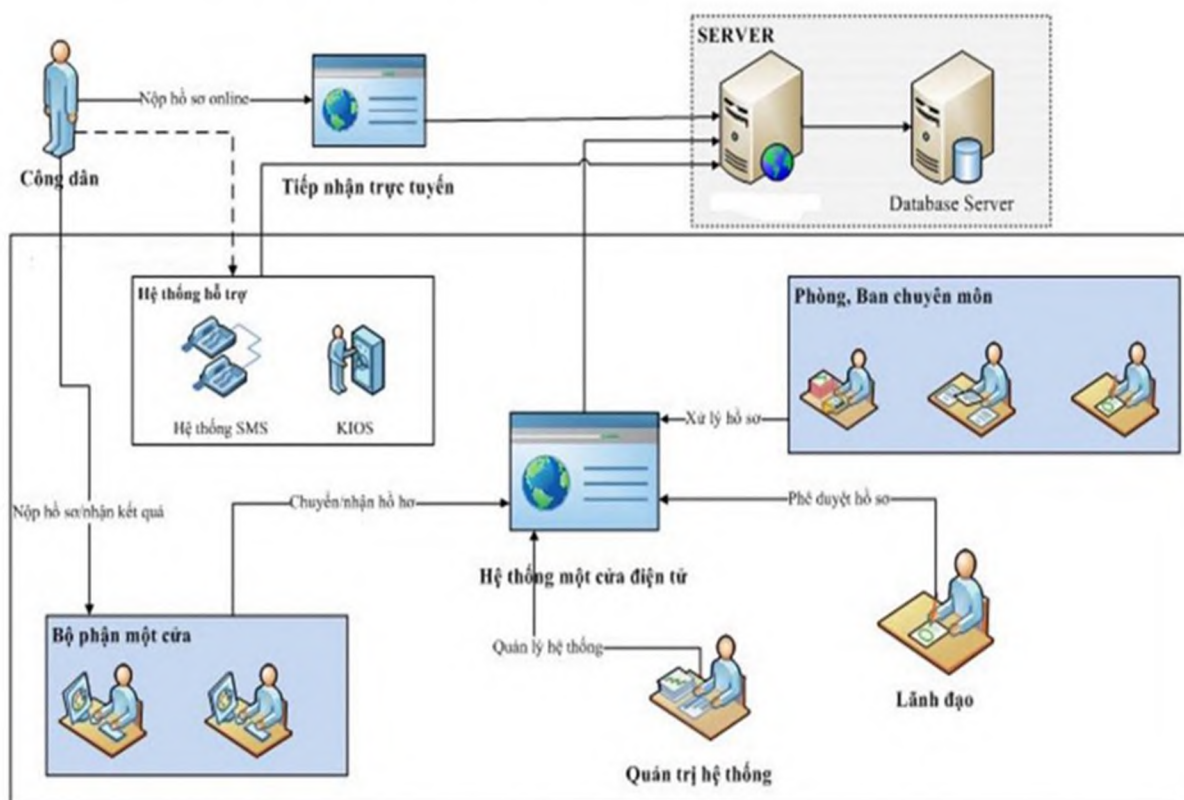
Sơ đồ 2: Quy trình giải quyết TTHC theo cơ chế một cửa liên thông (nguồn [dainam.edu.vn](http://dainam.edu.vn))



Bộ phận Một cửa là tên gọi chung của Bộ phận Tiếp nhận và Trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính hoặc Trung tâm Phục vụ hành chính công cấp tỉnh, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn hướng dẫn, tiếp nhận, giải quyết hoặc chuyển hồ sơ giải quyết, trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính, theo dõi, giám sát, đánh giá việc giải quyết thủ tục hành chính cho tổ chức, cá nhân.

## 2. Mô hình một cửa điện tử

Cơ sở dữ liệu về thủ tục hành chính là hệ thống thông tin về thủ tục hành chính và các văn bản pháp luật quy định về thủ tục hành chính liên quan đến cá nhân và tổ chức được thiết lập trên cơ sở các Quyết định công bố thủ tục hành chính hoặc thủ tục giải quyết công việc của cơ quan nhà nước. Mục tiêu chính của cơ sở dữ liệu nhằm cung cấp một địa điểm duy nhất để người sử dụng có thể tìm kiếm các thủ tục hành chính quan tâm. Cơ sở dữ liệu sẽ tăng cường khả năng tiếp cận thông tin về các quy định, tăng tính minh bạch của hệ thống thể chế và thiết lập một cơ sở lịch sử về hệ thống thủ tục hành chính.



Sơ đồ 3: Quy trình giải quyết TTHC theo cơ chế một cửa điện tử  
(nguồn <http://www.tmn.com.vn/tmngis.aspx>)

Do nhu cầu của tổ chức, công dân muốn được các cơ quan nhà nước phục vụ ngày càng tốt hơn; vì vậy một trong các mục đích và hướng đến của “một cửa điện tử” là chuyển các lĩnh vực dịch vụ hành chính công tại Trung tâm hành chính thành phố, quận/huyện, phường/xã được tập trung hẳn về đầu mối “một cửa” để dân cần đến một địa chỉ đã có “4 công khai” (công khai về thủ tục, công khai về thời gian, công khai về lệ phí và công khai về người làm) và “4 hiện đại” (hiện đại về thiết bị công nghệ, hiện đại về con người, hiện đại về quy trình và hiện đại về phương pháp) để giải quyết tất cả các lĩnh vực thông thường trong đời sống xã hội mà không bị gây phiền hà, sách nhiễu.

Hệ thống một cửa điện tử giúp minh bạch các thủ tục hành chính, giảm phiền hà cho các tổ chức, công dân. Các tổ chức, công dân không phải mất thời gian đi lại nhiều lần khi đến giải quyết thủ tục hành chính mà có thể tra cứu thông tin trên Internet, tin nhắn điện thoại để biết tiến độ giải quyết hồ sơ, thủ tục của mình.

Hệ thống đẩy mạnh công tác cải cách hành chính và nâng cao tính chuyên nghiệp, văn minh, lịch sự. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác cải cách hành chính nói chung, vào thực hiện các dịch vụ hành chính công nói riêng không chỉ tạo điều kiện để đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức sử dụng thành thạo công nghệ tin học, mà hệ thống này còn giúp các tổ chức, công dân tìm hiểu và làm quen với phương thức giao tiếp văn minh, hiện đại giữa các tổ chức, công dân với cơ quan công quyền.

### **3. Mô hình một cửa quốc gia**

Cơ chế một cửa quốc gia là việc cho phép người khai hải quan gửi thông tin, chứng từ điện tử để thực hiện thủ tục hải quan và thủ tục của cơ quan quản lý nhà nước liên quan đến hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thông qua một hệ thống thông tin tích hợp. Cơ quan quản lý nhà nước quyết định cho phép hàng hóa được xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh; cơ quan hải quan quyết định thông quan, giải phóng hàng hóa trên hệ thống thông tin tích hợp (Điều 4 Luật Hải quan năm 2014). Chính phủ đã triển khai thí điểm Cổng thông tin một cửa quốc gia từ ngày 12/11/2014 và triển khai chính thức từ ngày 08/9/2015.

Cơ chế một cửa ASEAN là một môi trường trong đó các Cơ chế một cửa quốc gia hoạt động và tích hợp với nhau.

Cổng thông tin một cửa quốc gia là nơi tiếp nhận và phản hồi các thông tin từ các Bộ, ngành và các bên có liên quan như sau:

- Các Bộ, ngành tham gia vào quá trình cấp phép đối với các hàng hóa xuất nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện xuất nhập cảnh, quá cảnh;

- Cơ quan Hải quan;

- Người vận tải, đại lý hãng tàu, đại lý giao nhận;

- Ngân hàng, bảo hiểm;

- Doanh nghiệp xuất nhập khẩu, đại lý hải quan;

- Các bên liên quan khác.

Trên cơ sở đó, Cổng thông tin một cửa quốc gia kết nối với Cơ chế một cửa ASEAN và các đối tác thương mại khác của Việt Nam.



(nguồn: Tổng cục Hải quan)

Khi thực hiện thủ tục cấp phép và thông quan hàng hóa xuất nhập khẩu có giấy phép trên Cổng thông tin một cửa quốc gia, doanh nghiệp thực hiện theo quy trình sau:



Bước 1: Doanh nghiệp gửi đơn xin cấp phép, hồ sơ cấp phép, tờ khai hải quan và hồ sơ hải quan dưới dạng điện tử đến cổng thông tin điện tử một cửa quốc gia.

Bước 2: Cổng thông tin điện tử một cửa quốc gia chuyển đơn xin cấp phép, hồ sơ cấp phép đến hệ thống cấp phép của các Bộ, ngành.

Bước 3: Các Bộ, ngành xử lý hồ sơ xin cấp phép và chuyển giấy phép dưới dạng điện tử về Cổng thông tin điện tử một cửa quốc gia.

Bước 4: Cổng thông tin điện tử một cửa quốc gia chuyển giấy phép dưới dạng điện tử về cho doanh nghiệp, đồng thời gửi tới hệ thống của hải quan.

Bước 5: Hải quan xử lý hồ sơ hải quan, đối chiếu thông tin giấy phép điện tử nhận được từ các Bộ, ngành (nếu cần), quyết định kết quả thông quan và trả kết quả về Cổng thông tin điện tử một cửa quốc gia.

Bước 6: Cổng thông tin điện tử một cửa quốc gia trả kết quả thông quan về cho doanh nghiệp và gửi kết quả đến hệ thống của các Bộ, ngành để tham khảo.



*Quy trình thực hiện thủ tục hành chính thông qua Cơ chế một cửa quốc gia (nguồn Tổng cục Hải quan)*



## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Thủ tục hành chính nhà nước có ý nghĩa như thế nào đối với quản lí nhà nước và đối với công dân, tổ chức?
2. Thủ tục hành chính nhà nước được phân loại dựa trên các tiêu chí nào?
3. Vai trò của cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông trong giải quyết các thủ tục hành chính nhà nước.
4. Những thuận lợi và khó khăn khi triển khai ứng dụng cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết các thủ tục hành chính nhà nước tại ngành/lĩnh vực/địa phương học viên công tác?
5. Trình bày các nội dung của kiểm soát thủ tục hành chính nhà nước?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính.
- Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ về Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020.
- Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14/10/2015 của Chính phủ về Chính phủ điện tử.
- Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 04/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016 - 2020.
- Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/4/2018 quy định về việc thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính.
- Học viện Hành chính Quốc gia: Giáo trình thủ tục hành chính, NXB. Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, 2012.
- Ngô Thành Can: Hành chính nhà nước và cải cách hành chính nhà nước, NXB. Tư pháp, năm 2016.
- Nguyễn Thị La, Hoàng Thị Hoài Hương (đồng chủ biên): Thủ tục hành chính và cải cách thủ tục hành chính trong bối cảnh hội nhập quốc tế ở Việt Nam, NXB. Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2017.
- Đặng Xuân Phương: Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan ngang Bộ trong quá trình cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay, NXB. Chính trị Quốc gia, 2011.
- Nguyễn Hà Thanh: Đơn giản hóa thủ tục hành chính - Nói và Làm, NXB. Lao động, 2010.

**Chuyên đề 6**  
**QUẢN LÝ TÀI CHÍNH**  
**TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

**I. KHÁI QUÁT VỀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

**1. Khái niệm quản lý tài chính trong cơ quan hành chính nhà nước**

Tài chính được thể hiện là sự vận động của các dòng vốn gắn với sự tạo lập và sử dụng những quỹ tiền tệ của các chủ thể khác nhau trong xã hội, trong đó phản ánh các mối quan hệ kinh tế phát sinh giữa các chủ thể.

Quản lý tài chính trong cơ quan hành chính nhà nước là quá trình áp dụng các công cụ và phương pháp quản lý nhằm tạo lập và sử dụng các quỹ tài chính trong cơ quan hành chính nhà nước để đạt những mục tiêu đã định.

Đối tượng quản lý của quản lý tài chính trong các cơ quan hành chính nhà nước chính là hoạt động tài chính của những tổ chức này. Đó là các mối quan hệ kinh tế trong phân phối gắn liền với quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ trong mỗi cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể là việc quản lý các nguồn tài chính cũng như những khoản chi đầu tư hoặc các khoản chi thường xuyên của cơ quan hành chính nhà nước.

Quá trình quản lý tài chính trong các cơ quan hành chính nhà nước được sử dụng bằng nhiều phương pháp như: Phương pháp hành chính, phương pháp tổ chức, phương pháp kinh tế cũng như nhiều công cụ quản lý khác nhau: công cụ pháp luật, các đòn bẩy kinh tế, kiểm tra giám sát... Trong đó, với quản lý tài chính, pháp luật được coi là một loại công cụ quản lý có vai trò quan trọng đặc biệt. Công cụ pháp luật được thể hiện dưới dạng: các chính sách cơ chế quản lý tài chính, các chế độ quản lý tài chính kế toán, các văn bản pháp luật quy định về các định mức tiêu chuẩn về tài chính...

Cho dù sử dụng nhiều phương pháp hay nhiều công cụ quản lý khác nhau nhưng mục đích hướng đến của quản lý tài chính trong các cơ quan hành chính nhà nước cũng là tính hiệu quả trong hoạt động tài chính để đạt đến những mục tiêu đã định của mỗi đơn vị.

## **2. Nguồn lực tài chính trong cơ quan hành chính nhà nước**

Các nguồn lực tài chính trong cơ quan hành chính nhà nước bao gồm 3 nguồn: Nguồn thu từ ngân sách nhà nước (NSNN) cấp; nguồn tự thu của cơ quan hành chính nhà nước và nguồn khác theo quy định.

- Nguồn thu từ NSNN cấp trong mỗi cơ quan hành chính nhà nước là nguồn kinh phí được cấp từ ngân sách (Ngân sách trung ương hoặc ngân sách địa phương) cho cơ quan hành chính nhà nước nhằm đảm bảo cho tổ chức đó hoạt động để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được cơ quan quản lý cấp trên giao. Các khoản thu từ NSNN cấp hàng năm được sử dụng toàn bộ để đảm bảo các nhiệm vụ chi thường xuyên và chi không thường xuyên của đơn vị. Các khoản thu từ ngân sách dựa trên cơ sở biên chế, kể cả biên chế dự bị (nếu có) và định mức phân bổ NSNN hàng năm tính trên biên chế và các khoản chi hoạt động nghiệp vụ đặc thù theo chế độ quy định.

Nguồn thu từ ngân sách của các cơ quan hành chính nhà nước còn có các khoản kinh phí từ ngân sách cấp cho việc nghiên cứu khoa học; mua sắm, chi sửa chữa lớn tài sản cố định; đóng niên liễm, vốn đối ứng các dự án theo hiệp định với các tổ chức quốc tế; thực hiện các nhiệm vụ có tính chất đột xuất được cấp có thẩm quyền giao; thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia; thực hiện tinh giản biên chế; đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước; đầu tư xây dựng cơ bản theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt; thực hiện các nhiệm vụ không thường xuyên khác.

- Nguồn tự thu của cơ quan hành chính nhà nước: Các khoản phí được để lại theo chế độ quy định.

Khoản thu phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong danh mục phí ban hành kèm theo Luật phí và lệ phí.

- Nguồn thu khác của cơ quan hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật: là những khoản thu từ các dự án viện trợ, quà biếu tặng và những khoản thu khác theo quy định của pháp luật.



Quản lý quá trình thu tại đơn vị cần phải đáp ứng yêu cầu tập trung, đầy đủ kịp thời các nguồn lực tài chính của cơ quan hành chính nhà nước để phục vụ kịp thời nhu cầu hoạt động trong đơn vị. Điều này đòi hỏi cơ quan hành chính nhà nước phải xây dựng được các khoản thu hợp lý, đúng đắn theo quy định của các cơ quan chức năng. Việc xây dựng kế hoạch thu của mỗi tổ chức cần phải theo sát với tình hình thực tế của đơn vị, quy trình thu phải hợp lý và khoa học, tổ chức bộ máy thu hợp lý gọn nhẹ và hiệu quả. Cơ quan hành chính nhà nước cần phải tiến hành kiểm tra thường xuyên và có định kỳ đảm bảo quá trình thu đúng, thu đủ.

### **3. Các khoản chi trong cơ quan hành chính nhà nước**

Trong cơ quan hành chính nhà nước các khoản chi được chia thành hai loại: Các khoản chi hoạt động thường xuyên và các khoản chi hoạt động không thường xuyên.

- Các khoản chi hoạt động thường xuyên

+ Các khoản chi hoạt động thường xuyên theo chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao, gồm: Các khoản chi thanh toán cho cá nhân: tiền lương, tiền công, phụ cấp lương, các khoản đóng góp theo lương, tiền thưởng, phúc lợi tập thể và các khoản thanh toán khác cho cá nhân theo quy định; chi thanh toán dịch vụ công cộng, chi phí thuê mướn, chi vật tư văn phòng phẩm, thông tin, tuyên truyền, liên lạc; chi hội nghị, công tác phí trong nước, chi các đoàn đi công tác nước ngoài và đón các đoàn khách nước ngoài vào Việt Nam; các khoản chi đặc thù phát sinh thường xuyên hàng năm theo chức năng, nhiệm vụ đã được cơ quan có thẩm quyền phân bổ giao dự toán thực hiện; chi mua sắm tài sản, trang thiết bị, phương tiện, vật tư; sửa chữa thường xuyên tài sản cố định (TSCĐ); các khoản chi có tính chất thường xuyên khác;

+ Các khoản chi hoạt động thường xuyên phục vụ cho công tác thu phí, lệ phí và hoạt động cung cấp dịch vụ của cơ quan hành chính nhà nước bao gồm: các khoản tiền lương, tiền công, các khoản phụ cấp lương, các khoản trích nộp bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, kinh phí công đoàn theo quy định hiện hành cho số lao động trực tiếp phục vụ hoạt động thu phí, lệ phí và hoạt động cung cấp

dịch vụ; các khoản chi nộp thuế, tính khấu hao TSCĐ (nếu có), các khoản chi nghiệp vụ chuyên môn, sửa chữa thường xuyên tài sản cố định và các khoản chi khác theo chế độ quy định phục vụ cho các hoạt động này tại cơ quan hành chính nhà nước.

- Các khoản chi hoạt động không thường xuyên: gồm những khoản chi để thực hiện các nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; chi sửa chữa lớn, mua sắm tài sản cố định (kinh phí mua xe ô tô phục vụ công tác, kinh phí sửa chữa lớn trụ sở, mua sắm tài sản cố định có giá trị lớn mà kinh phí thường xuyên không đáp ứng được và đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo kế hoạch, kinh phí thực hiện đề án cấp trang thiết bị và phương tiện làm việc được cấp có thẩm quyền phê duyệt); chi đóng niên liễm cho các tổ chức quốc tế, vốn đối ứng các dự án theo hiệp định; chi thực hiện các nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao; kinh phí thực hiện các nhiệm vụ đột xuất được cấp có thẩm quyền giao sau thời điểm cơ quan đã được giao kinh phí thực hiện chế độ tự chủ; kinh phí bố trí để thực hiện các nhiệm vụ đặc thù như: kinh phí hỗ trợ, bồi dưỡng, phụ cấp cho tổ chức, cá nhân ngoài cơ quan đã có chế độ của nhà nước quy định; kinh phí tổ chức các hội nghị, hội thảo quốc tế được bố trí kinh phí riêng; kinh phí thực hiện các đề án, chương trình được cấp có thẩm quyền phê duyệt; chi thực hiện các nhiệm vụ đặc thù đến thời điểm lập dự toán chưa xác định được khối lượng công việc, chưa có tiêu chuẩn, chế độ định mức quy định của cơ quan có thẩm quyền; kinh phí thực hiện tinh giản biên chế; kinh phí thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia; kinh phí nghiên cứu khoa học, kinh phí sự nghiệp kinh tế, kinh phí sự nghiệp môi trường, kinh phí sự nghiệp khác theo quy định từng lĩnh vực (nếu có), kinh phí sự nghiệp bảo đảm xã hội, kinh phí thực hiện các nội dung không thường xuyên khác; vốn đầu tư xây dựng cơ bản theo dự án được duyệt.

#### **4. Nguyên tắc quản lý tài chính trong cơ quan hành chính nhà nước**

Việc quản lý tài chính trong các cơ quan hành chính nhà nước trước hết phải phù hợp với những điều kiện hoàn cảnh cụ thể tại mỗi tổ chức. Nhưng dù tổ chức đó thuộc loại hình nào thì việc quản lý tài chính cũng phải tuân thủ theo một số nguyên tắc quản lý tài chính như sau:

- Đảm bảo các khoản chi thường xuyên của tổ chức phải tuân theo chế độ, định mức tiêu chuẩn của nhà nước quy định hoặc theo chế độ, định mức, tiêu chuẩn chi tiêu nội bộ đã được duyệt để tổ chức đó hoạt động liên tục và hiệu quả.

- Trách nhiệm quản lý tài chính của các cơ quan hành chính nhà nước thuộc về cơ quan hành chính nhà nước mà người đứng đầu chịu trách nhiệm, ở đây chính là người lãnh đạo, quản lý tổ chức.

- Trong quá trình quản lý tài chính tại các cơ quan hành chính nhà nước cần phải tôn trọng dự toán năm được duyệt. Trong trường hợp cần điều chỉnh dự toán thì phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép điều chỉnh để đảm bảo cho tổ chức hoàn thành tốt những chức năng và nhiệm vụ của mình.

- Các cơ quan hành chính nhà nước cần phải xây dựng một chính sách chi hợp lý và hiệu quả, phải xác định tính ưu tiên với mỗi khoản chi trong mỗi điều kiện hoàn cảnh cụ thể, xây dựng quy trình cấp phát, kiểm soát và thành toán các khoản chi một cách chặt chẽ khoa học, thực hiện việc kiểm tra quá trình chi và các khoản chi đảm bảo tính tiết kiệm và hiệu quả.

## **II. NỘI DUNG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

### **1. Lập dự toán trong cơ quan hành chính nhà nước**

#### **a. Khái niệm lập dự toán trong cơ quan hành chính nhà nước**

Lập dự toán là quá trình phân tích, đánh giá, tổng hợp, lập dự toán nhằm xác lập các chỉ tiêu thu, chi của đơn vị dự kiến có thể đạt được trong năm kế hoạch, đồng thời xác lập các biện pháp chủ yếu về kinh tế - tài chính để đảm bảo thực hiện tốt các chỉ tiêu đã đề ra.

Lập dự toán là khâu quan trọng trong quá trình quản lý tài chính của đơn vị. Trong hoạt động quản lý nhà nước đối với kinh tế, lập dự toán luôn là nhiệm vụ không thể thiếu để hoạt động quản lý nền kinh tế có hiệu quả, lập dự toán là công cụ quản lý đặc lực của cơ quan chức năng cũng như của chính đơn vị. Quản lý việc lập dự toán góp phần cho quá trình lập được chính xác, hiệu quả và đúng chế độ.

#### **b. Yêu cầu của việc lập dự toán**

Mục tiêu cơ bản của việc lập dự toán trong một đơn vị là nhằm phân tích, đánh giá các khoản thu, chi tài chính trên cơ sở khoa học và thực tiễn, đưa ra các chỉ tiêu thu, chi tài chính sát với thực tế sao cho có hiệu quả nhất. Điều đó đòi hỏi việc lập dự toán phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Phải phản ánh đầy đủ chính xác các khoản thu, chi dự kiến theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức của nhà nước.

- Việc lập dự toán phải theo từng lĩnh vực thu và lĩnh vực chi.

- Phải đảm bảo nguyên tắc cân đối, chi phải có nguồn đảm bảo.

- Phải đúng theo nội dung, biểu mẫu quy định, đúng thời gian, phải thể hiện đầy đủ các khoản thu chi theo mục lục NSNN và hướng dẫn của Bộ Tài chính, gửi kịp thời cho các cơ quan chức năng của nhà nước xét duyệt.

- Dự toán được lập phải kèm theo các báo cáo thuyết minh rõ cơ sở, căn cứ tính toán.

c. Quy trình lập dự toán trong cơ quan hành chính nhà nước

Quy trình lập dự toán được tiến hành theo các bước cơ bản sau đây:

Bước 1: Thông báo số kiểm tra.

Bước 2: Lập dự toán.

Bước 3: Hoàn chỉnh dự toán và trình cấp trên.

- Thông báo số kiểm tra:

Hàng năm, để lập dự toán trong các cơ quan hành chính nhà nước cần đòi hỏi phải có công tác hướng dẫn lập dự toán của cơ quan tài chính cấp trên và thông báo số kiểm tra dự toán.

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, cơ quan khác cấp trung ương, ủy ban nhân dân các cấp, khi thông báo số kiểm tra về dự toán NSNN do các đơn vị trực thuộc và ủy ban nhân dân cấp dưới đảm bảo số thu không thấp hơn số kiểm tra, số chi phải phù hợp với số kiểm tra về tổng mức và cơ cấu.

Với hệ thống ngân sách địa phương quy trình giao số kiểm tra còn diễn ra ở nhiều cấp ngân sách và nhiều đơn vị dự toán thuộc các cấp khác nhau cho đến khi nào đơn vị dự toán cơ sở (đơn vị dự toán cấp III) nhận được số kiểm tra và



văn bản hướng dẫn lập dự toán kinh phí, thì mới được coi là hoàn tất công việc của bước này.

- Lập dự toán:

Dựa vào số kiểm tra và văn bản hướng dẫn lập dự toán kinh phí, các đơn vị dự toán cơ sở tiến hành lập dự toán kinh phí của mình để gửi đơn vị dự toán cấp trên hoặc cơ quan tài chính.

Căn cứ vào mức độ phân cấp về thu, chi, cơ quan tài chính các cấp ở địa phương có trách nhiệm xem xét và tổng hợp dự toán kinh phí của các cơ quan, đơn vị dự toán cấp I của ngân sách cấp mình.

- Hoàn chỉnh dự toán và trình cấp trên:

Căn cứ vào dự toán đã được cơ quan quyền lực nhà nước đồng cấp thông qua và đã được sự chấp thuận của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên; cơ quan tài chính sau khi xem xét điều chỉnh lại cho phù hợp sẽ đề nghị cơ quan quyền lực nhà nước đồng cấp chính thức phân bổ và giao dự toán chi thường xuyên cho mỗi ngành, mỗi cấp, mỗi đơn vị.

Đối với cơ quan tài chính cấp trên sau khi hướng dẫn các đơn vị lập dự toán phải tiếp tục hướng dẫn các đơn vị hoàn chỉnh dự toán nếu có sự thay đổi về cơ cấu và định mức dự toán thu, chi. Sau đó, các đơn vị phải trình dự toán lên các cấp có thẩm quyền phê duyệt đồng thời phải gửi kèm theo bản thuyết minh dự toán làm căn cứ tính toán từng khoản thu, chi.

d. Nội dung lập dự toán trong cơ quan hành chính nhà nước

Theo quy định, lập dự toán về nguồn thu và nhiệm vụ chi của đơn vị được phản ánh đầy đủ trên các biểu dự toán thu chi.

- Lập dự toán thu

+ Đối với khoản thu từ NSNN: Khoản thu này đơn vị được xác định và giao hàng năm trên cơ sở biên chế được cấp có thẩm quyền giao, kể cả biên chế dự bị (nếu có) và định mức phân bổ ngân sách nhà nước tính trên biên chế; các khoản chi hoạt động nghiệp vụ đặc thù theo chế độ quy định;

+ Đối với khoản thu phí của đơn vị: Được chia làm hai phần, một phần để lại đơn vị sử dụng theo quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với

từng loại phí, một phần nộp NSNN. Đối với những loại phí để lại và nộp NSNN được chia theo tỷ lệ phần trăm thì hàng năm cơ quan có thẩm quyền giao dự toán sẽ điều chỉnh cho phù hợp với hoạt động của đơn vị.

- Lập dự toán chi

+ Lập dự toán chi thường xuyên

- Lập dự toán các khoản chi cho con người: Tiền lương, tiền công, phụ cấp, phúc lợi tập thể, tiền thưởng, các khoản đóng góp theo tiền lương và các khoản thanh toán khác cho cá nhân.

- Lập dự toán các khoản chi về nghiệp vụ chuyên môn

Được tính vào chi nghiệp vụ chuyên môn phải là những khoản chi mà xét về nội dung kinh tế của nó phải thực sự phục vụ cho hoạt động này. Ví dụ: Các chi phí về nguyên liệu, vật liệu; chi phí về năng lượng, nhiên liệu; chi phí cho nghiên cứu, hội thảo khoa học; chi phí về thuê mướn chuyên gia, giáo viên để tư vấn hay đào tạo cho đội ngũ nghiên cứu; chi phí để tiến hành khảo sát, tham quan học tập những điển hình tiên tiến về nghiên cứu và ứng dụng quy trình công nghệ của một số hoạt động nào đó...

- Lập dự toán các khoản chi mua sắm, sửa chữa

Trong quá trình hoạt động, các cơ quan hành chính nhà nước còn được cấp kinh phí để mua sắm thêm các tài sản (kể cả tài sản cố định) hay sửa chữa các tài sản đang trong quá trình sử dụng, nhằm phục vụ kịp thời cho nhu cầu hoạt động và nâng cao hiệu suất sử dụng của các tài sản đó. Tuy nhiên, mức chi cho mua sắm, sửa chữa của mỗi đơn vị lại phụ thuộc vào: (i) Tình trạng tài sản của đơn vị thuộc diện được sử dụng vốn NSNN; (ii) khả năng nguồn vốn NSNN có thể dành cho nhu cầu chi này ở mức độ nào. Trong điều kiện hiện tại, được tính vào chi cho mua sắm, sửa chữa ở các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm: Các khoản chi để mua sắm thêm tài sản (bao gồm cả công cụ, dụng cụ và tài sản cố định), các khoản chi để thực hiện sửa chữa thường xuyên và sửa chữa lớn tài sản cố định.

- Lập dự toán các khoản chi khác

Thuộc phạm vi các khoản chi khác nằm trong cơ cấu chi thường xuyên của một đơn vị, có thể nói một cách khái quát nhất là những khoản chi có thời hạn tác động ngắn nhưng chưa được đề cập tới ở 03 nhóm mục trên.

+ Lập dự toán chi không thường xuyên

Trong chi không thường xuyên, chi đầu tư xây dựng cơ bản là một khoản chi lớn và chiếm tỷ trọng chủ yếu. Sự vận động của tiền vốn dùng để trang trải chi phí đầu tư xây dựng cơ bản chịu chi phối trực tiếp bởi đặc điểm của đầu tư xây dựng cơ bản.

Việc lập dự toán kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản căn cứ vào quy trình thẩm định dự án, thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán từng dự án có kế hoạch triển khai thực hiện trong năm cũng như những dự án đang triển khai dở dang để tiếp tục lập kế hoạch chi trong năm kế hoạch. Những dự án xây dựng cơ bản kết thúc trong năm kế hoạch phải bố trí lập dự toán cho công tác nghiệm thu, bàn giao, thanh quyết toán. Trong thời gian lập dự toán NSNN hàng năm, căn cứ vào tiến độ và mục tiêu thực hiện dự án, chủ đầu tư lập kế hoạch vốn đầu tư của dự án gửi cơ quan quản lý cấp trên để tổng hợp vào dự toán NSNN theo quy định của Luật NSNN.

- Lập báo cáo thuyết minh dự toán

Trên cơ sở dự toán thu và dự toán chi được lập, tiến hành lập báo cáo thuyết minh dự toán. Trên báo cáo thuyết minh dự toán phải chỉ ra các nội dung như sau:

+ Căn cứ xác định các chỉ tiêu trong dự toán;

+ Cơ cấu thu, chi tài chính dự toán có phù hợp với định mức quy định hay không;

+ Sự thay đổi thu chi tài chính dự toán năm kế hoạch so với năm báo cáo như thế nào, nguyên nhân cụ thể của sự thay đổi đó;

+ Các biện pháp cơ bản để thực hiện tốt dự toán.

## **2. Thực hiện dự toán trong cơ quan hành chính nhà nước**

a. Khái niệm thực hiện dự toán

Thực hiện dự toán ngân sách là khâu tiếp theo khâu lập dự toán ngân sách của một chu trình ngân sách. Thực hiện dự toán ngân sách là quá trình sử dụng tổng hợp các biện pháp kinh tế - tài chính và hành chính nhằm biến các chỉ tiêu thu chi ghi trong dự toán ngân sách của đơn vị trở thành hiện thực.

#### b. Yêu cầu thực hiện dự toán

Các cơ quan hành chính nhà nước có nhiệm vụ và trách nhiệm thực hiện tốt việc tổ chức thực hiện dự toán ngân sách. Tổ chức thực hiện dự toán NSNN cũng là trách nhiệm của tất cả các cấp, các ngành, các đơn vị có liên quan đến các hoạt động thu chi NSNN. Khi nhận được số phân bổ về ngân sách, các cơ quan nhà nước và các đơn vị dự toán cấp I giao nhiệm vụ cho các đơn vị trực thuộc bảo đảm đúng với dự toán ngân sách được phân bổ, đồng thời thông báo cho cơ quan tài chính cùng cấp và kho bạc nhà nước (KBNN) nơi giao dịch để theo dõi, cấp phát, quản lý. Trong trường hợp vào đầu năm ngân sách, dự toán ngân sách và chỉ tiêu phân bổ ngân sách chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, cơ quan tài chính các cấp được phép tạm cấp kinh phí cho các nhu cầu chi không thể trì hoãn được cho tới khi dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách được quyết định.

Khi được cấp dự toán, các đơn vị trong phạm vi, nhiệm vụ và quyền hạn của mình đề ra những biện pháp cần thiết nhằm đảm bảo hoàn thành tốt nhiệm vụ thu, chi ngân sách được giao. Đồng thời, các cơ quan tài chính các cấp, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm đôn đốc, kiểm tra các đơn vị thực hiện theo đúng dự toán được giao.

Đối với các khoản thu ngân sách, đơn vị phải nộp trực tiếp vào KBNN. Đối với các khoản chi thường xuyên theo định kỳ phải được bố trí kinh phí đều trong năm để chi. Các khoản có tính thời vụ hoặc mua sắm lớn phải có kế hoạch với cơ quan tài chính để chủ động bố trí kinh phí.

#### c. Tổ chức thực hiện dự toán thu

- Thực hiện dự toán thu từ nguồn NSNN cấp

Đối với khoản thu từ NSNN, đơn vị được cấp qua KBNN dưới hình thức KBNN sẽ cấp các khoản thu trên cơ sở dự toán chi thường xuyên và chi không



thường xuyên theo dự toán đã được phê duyệt. Hàng tháng căn cứ vào các khoản chi thường xuyên và chi không thường xuyên đơn vị tiến hành làm thủ tục rút tiền từ KBNN.

Căn cứ vào dự toán NSNN được giao, tiến độ triển khai công việc và điều kiện chi ngân sách, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách quyết định chi gửi KBNN nơi giao dịch, kèm theo các tài liệu cần thiết theo quy định.

Tất cả các khoản chi NSNN phải được kiểm tra, kiểm soát trong quá trình cấp phát, thanh toán. Các khoản chi phải có trong dự toán NSNN được phân bổ đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cấp có thẩm quyền quy định đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng NSNN hoặc người được ủy quyền quyết định chi.

KBNN kiểm tra tính hợp pháp của các tài liệu do đơn vị sử dụng ngân sách gửi, thực hiện việc thanh toán khi có đủ các điều kiện quy định.

Việc thanh toán thực hiện theo nguyên tắc trực tiếp từ KBNN cho người hưởng. Đối với các khoản chi chưa có điều kiện thanh toán trực tiếp, KBNN tạm ứng cho đơn vị sử dụng ngân sách để chủ động chi theo dự toán được giao, sau đó thanh toán với KBNN theo đúng nội dung, thời hạn quy định.

- Thực hiện và quản lý thu phí và lệ phí

Đơn vị thực hiện kê khai, nộp phí, lệ phí theo tháng, quý, năm hoặc theo từng lần phát sinh. Căn cứ tính chất, đặc điểm của từng khoản phí, lệ phí, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định cụ thể kỳ kê khai, nộp phí, lệ phí cho phù hợp.

Đơn vị thu lệ phí thực hiện nộp toàn bộ tiền lệ phí thu được vào NSNN. Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do cơ quan nhà nước thực hiện phải nộp vào NSNN, trường hợp cơ quan nhà nước được khoán chi phí hoạt động từ nguồn thu phí thì được khấu trừ theo tỷ lệ xác định quy định; phần còn lại (nếu có) nộp NSNN.

- Thực hiện dự toán đối với các nguồn thu khác

Ngoài các khoản thu trên thì các cơ quan hành chính nhà nước còn có các khoản thu khác như: thu từ các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước, các khoản viện trợ không hoàn lại, các khoản đóng

góp tự nguyện khác theo quy định của pháp luật. Các khoản thu này phát sinh không thường xuyên và không lớn, nhưng có tính chất không hoàn trả nên chúng có tác dụng quan trọng trong bổ sung tăng cường thêm nguồn lực tài chính cho cơ quan hành chính nhà nước.

d. Tổ chức thực hiện dự toán chi

- Tổ chức thực hiện dự toán chi thường xuyên

Mục tiêu cơ bản của việc tổ chức thực hiện dự toán dự toán chi thường xuyên của cơ quan hành chính nhà nước là đảm bảo phân phối, cấp phát và sử dụng nguồn vốn một cách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả. Để đạt được các mục tiêu cơ bản đó, trong quá trình tổ chức thực hiện dự toán dự toán chi thường xuyên của cơ quan hành chính nhà nước cần chú trọng đến các yêu cầu cơ bản sau:

*Thứ nhất*, đảm bảo phân phối nguồn vốn một cách hợp lý, kịp thời, chặt chẽ tránh mọi sơ hở hay lãng phí, tham ô làm thất thoát nguồn vốn của đơn vị.

*Thứ hai*, trong quá trình sử dụng các khoản vốn, kinh phí do NSNN cấp phát phải hết sức tiết kiệm nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của mỗi khoản chi đó.

- Tổ chức thực hiện dự toán chi không thường xuyên

Đối với chi không thường xuyên, hằng năm đơn vị được cấp trên phê duyệt một số hoạt động chi lớn như chi đầu tư xây dựng cơ bản, chi mua sắm tài sản cố định, chi việc thực hiện tinh giản biên chế, chi nhiệm vụ đặc thù của đơn vị... Tuy nhiên trong các khoản chi không thường xuyên thì chi đầu tư xây dựng cơ bản là khoản chi chiếm tỷ trọng lớn nhất. Sản phẩm đầu tư xây dựng cơ bản là các công trình xây dựng thường có vốn đầu tư lớn, được tạo ra trong một thời gian dài. Vì vậy, quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản trong cơ quan hành chính nhà nước cần phải có những nguyên tắc, biện pháp và trình tự quản lý và cấp phát vốn dựa trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc quản lý chi NSNN nói chung và được vận dụng phù hợp với đặc điểm của đầu tư xây dựng cơ bản nhằm bảo đảm tiền vốn được sử dụng đúng mục đích, tránh ứ đọng và thất thoát, các công trình được thực hiện liên tục đúng theo kế hoạch và tiến độ đã được xác định.

### **3. Quyết toán trong cơ quan hành chính nhà nước**

#### **a. Khái niệm quyết toán**

Quyết toán là khâu cuối cùng trong quá trình quản lý tài chính năm. Quyết toán là quá trình kiểm tra rà soát, chỉnh lý số liệu đã được phản ánh sau một kỳ chấp hành dự toán, tổng kết đánh giá quá trình thực hiện dự toán năm.

#### **b. Ý nghĩa quyết toán**

- Công tác quyết toán thực hiện tốt sẽ cung cấp các thông tin cần thiết để đánh giá lại việc thực hiện kế hoạch tài chính năm. Từ đó rút ra những kinh nghiệm thiết thực cho công tác lập và chấp hành dự toán năm sau.

- Kết quả quyết toán cho phép đơn vị kiểm điểm đánh giá lại hoạt động trong một năm, từ đó có những điều chỉnh kịp thời theo xu hướng thích hợp.

#### **c. Quy trình quyết toán**

Quy trình quyết toán NSNN được áp dụng đối với tất cả các khoản NSNN giao dự toán, các khoản thu được để lại chi theo chế độ quy định và ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Vì vậy, các cơ quan hành chính nhà nước sẽ quyết toán tài chính năm theo trình tự quyết toán NSNN.

Quy trình quyết toán tài chính bao gồm các bước sau:

Bước 1: Khóa sổ thu chi ngân sách cuối năm

Bước 2: Lập báo cáo quyết toán

Bước 3: Xét duyệt, thẩm định báo cáo quyết toán

- Khóa sổ thu chi ngân sách cuối năm

Đến ngày 31 tháng 12, đơn vị phải xác định chính xác số dư tạm ứng, số dư dự toán còn lại chưa chi, số dư tài khoản tiền gửi của đơn vị để có phương hướng xử lý theo quy định. Về nguyên tắc, các khoản chi được bố trí trong dự toán ngân sách năm nào chỉ được chi trong niên độ ngân sách năm đó.

Thời hạn chi, tạm ứng ngân sách (kể cả tạm ứng vốn đầu tư xây dựng cơ bản) đối với các nhiệm vụ được bố trí trong dự toán NSNN hàng năm được thực hiện chậm nhất đến hết ngày 31 tháng 12. Hết ngày 31 tháng 12, các khoản tạm ứng (gồm cả tạm ứng vốn đầu tư xây dựng cơ bản) trong dự toán theo chế độ, nếu chưa thanh toán thì được tiếp tục thanh toán trong thời gian chỉnh lý quyết

toán và hạch toán, quyết toán vào ngân sách năm trước. Thời gian chính lý quyết toán ngân sách: đến hết ngày 31 tháng 01 năm sau.

- Lập báo cáo quyết toán

Báo cáo quyết toán ngân sách dùng để tổng hợp tình hình về tài sản, tiếp nhận và sử dụng kinh phí ngân sách của nhà nước; tình hình thu, chi và kết quả hoạt động của đơn vị trong kỳ kế toán năm, cung cấp thông tin kinh tế, tài chính chủ yếu cho việc đánh giá tình hình và thực trạng của đơn vị.

Yêu cầu đối với báo cáo quyết toán:

+ Số liệu trên báo cáo quyết toán phải chính xác, trung thực, khách quan và phải được tổng hợp từ các số liệu của sổ kế toán;

+ Hệ thống chỉ tiêu báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán phải phù hợp và thống nhất với chỉ tiêu dự toán năm tài chính và mục lục NSNN, đảm bảo có thể so sánh được giữa số thực hiện với số dự toán và giữa các kỳ kế toán với nhau;

+ Số liệu trên sổ sách kế toán của đơn vị phải đảm bảo cân đối khớp đúng với chứng từ thu, chi ngân sách của đơn vị và số liệu của cơ quan tài chính, KBNN về tổng số và chi tiết;

+ Báo cáo quyết toán ngân sách phải lập đúng theo mẫu biểu quy định, phản ánh đầy đủ các chỉ tiêu đã quy định, phải lập đúng kỳ hạn, nộp đúng thời hạn và đầy đủ báo cáo tới từng nơi nhận báo cáo.

- Thẩm định, xét duyệt báo cáo quyết toán

Báo cáo quyết toán phải trải qua thủ tục xét duyệt, thẩm định. Trình tự lập, gửi, xét duyệt và thẩm định quyết toán năm của các đơn vị dự toán được quy định như sau:

+ Xét duyệt:

Đơn vị dự toán cấp dưới lập báo cáo quyết toán ngân sách năm theo chế độ quy định và gửi đơn vị dự toán cấp trên. Đơn vị dự toán cấp trên xét duyệt quyết toán và thông báo kết quả xét duyệt cho các đơn vị cấp dưới trực thuộc.

Trong quá trình xét duyệt, có những trường hợp báo cáo quyết toán phải điều chỉnh số liệu, điều chỉnh những sai sót hoặc phải lập lại báo cáo quyết toán nếu cấp trên yêu cầu.



+ Thẩm định:

Các đơn vị dự toán cấp trên là đơn vị dự toán cấp I, phải tổng hợp và lập báo cáo quyết toán năm của đơn vị mình và báo cáo quyết toán của các đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc, gửi cơ quan tài chính cùng cấp.

Cơ quan tài chính cùng cấp thẩm định quyết toán năm của các đơn vị dự toán cấp I, xử lý theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền xử lý sai phạm trong quyết toán của đơn vị dự toán cấp I, ra thông báo thẩm định quyết toán gửi đơn vị dự toán cấp I. Trường hợp đơn vị dự toán cấp I đồng thời là đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan tài chính duyệt quyết toán và thông báo kết quả xét duyệt quyết toán cho đơn vị dự toán cấp I.

### **III. CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

#### **1. Mục đích của cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước**

Cơ chế quản lý tài chính đối với cơ quan hành chính nhà nước là cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính.

- Mục đích của cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính:

+ Tạo điều kiện cho các cơ quan chủ động hơn trong việc sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính một cách hợp lý nhất để hoàn thành các chức năng và nhiệm vụ được giao;

+ Thúc đẩy việc sắp xếp, tổ chức bộ máy tinh gọn, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong việc sử dụng lao động, kinh phí quản lý hành chính;

+ Nâng cao hiệu suất lao động, hiệu quả sử dụng kinh phí quản lý hành chính, tăng thu nhập cho cán bộ, công chức;

+ Thực hiện quyền tự chủ đồng thời gắn với trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị và cán bộ, công chức trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật.

- Nguyên tắc thực hiện cơ chế:

+ Bảo đảm hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao;

+ Không tăng biên chế và kinh phí quản lý hành chính được giao, trừ trường hợp điều chỉnh biên chế và mức kinh phí được giao để thực hiện chế độ tự chủ;

+ Thực hiện công khai, dân chủ và bảo đảm quyền lợi hợp pháp của cán bộ, công chức.

## **2. Nội dung của cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước**

- Về biên chế:

+ Được quyết định việc sắp xếp, phân công cán bộ, công chức theo vị trí công việc để bảo đảm hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan;

+ Được điều động cán bộ, công chức trong nội bộ cơ quan;

+ Trường hợp sử dụng biên chế thấp hơn so với chỉ tiêu được giao, cơ quan vẫn được bảo đảm kinh phí quản lý hành chính theo chỉ tiêu biên chế được giao;

+ Được hợp đồng thuê khoán công việc và hợp đồng lao động đối với một số chức danh theo quy định của pháp luật trong phạm vi nguồn kinh phí quản lý hành chính được giao.

- Về kinh phí quản lý hành chính:

Kinh phí quản lý hành chính giao cho cơ quan thực hiện chế độ tự chủ từ các nguồn sau:

+ NSNN cấp;

+ Các khoản phí được để lại theo chế độ quy định;

+ Các khoản thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

Các khoản chi kinh phí được giao thực hiện chế độ tự chủ trong cơ quan hành chính nhà nước gồm: những khoản chi thanh toán cho cá nhân (tiền lương, tiền công, phụ cấp lương, các khoản đóng góp theo lương, tiền thưởng, phúc lợi...); chi thanh toán dịch vụ công cộng, chi phí thuê mướn, chi vật tư văn phòng phẩm, thông tin tuyên truyền liên lạc; chi hội nghị, công tác phí trong nước, chi đoàn đi công tác và đón các đoàn; các khoản chi nghiệp vụ chuyên môn; các khoản chi đặc thù của ngành, chi mua sắm trang phục; chi mua sắm tài sản, trang thiết bị, phương tiện, vật tư, sửa chữa thường xuyên tài sản cố định

(ngoại trừ nguồn kinh phí mua sắm và sửa chữa lớn tài sản cố định); các khoản chi có tính chất thường xuyên khác và những khoản chi phục vụ cho công tác thu phí và lệ phí theo quy định.

Ngoài kinh phí quản lý hành chính được giao để thực hiện chế độ tự chủ trên, hàng năm cơ quan hành chính nhà nước còn được NSNN bố trí kinh phí để thực hiện các nhiệm vụ nhưng không thực hiện chế độ tự chủ như: Chi mua sắm sửa chữa lớn tài sản cố định; chi thực hiện các nhiệm vụ có tính chất đột xuất được cấp có thẩm quyền giao; kinh phí thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia; kinh phí thực hiện tinh giản biên chế (nếu có)... kinh phí thực hiện các nhiệm vụ không thường xuyên khác.

- Quản lý và sử dụng kinh phí được giao:

Trong quá trình quản lý tài chính bắt đầu từ khâu lập dự toán, căn cứ vào văn bản hướng dẫn lập dự toán và tình hình thực hiện nhiệm vụ năm trước và năm kế hoạch, cơ quan hành chính thực hiện chế độ tự chủ phải lập dự toán trong đó phân ra dự toán chi ngân sách quản lý hành chính đề nghị giao thực hiện chế độ tự chủ và dự toán chi ngân sách giao không thực hiện chế độ tự chủ. Đồng thời phải thuyết minh chi tiết theo từng nội dung công việc gửi cơ quan chủ quản cấp trên hoặc cơ quan tài chính cùng cấp.

Căn cứ vào tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao, Thủ trưởng cơ quan thực hiện chế độ tự chủ chủ động bố trí sử dụng kinh phí theo nội dung, yêu cầu các công việc được giao cho phù hợp để hoàn thành nhiệm vụ đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả.

Cơ quan thực hiện chế độ tự chủ được vận dụng các chế độ chi tiêu tài chính hiện hành để thực hiện các nhiệm vụ, nhưng không được vượt quá mức chi tối đa do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Việc quyết định mức chi được quy định tại quy chế chi tiêu nội bộ và thực hiện quản lý giám sát chi tiêu theo quy chế chi tiêu nội bộ.

- Sử dụng kinh phí quản lý hành chính tiết kiệm được:

Khi kết thúc năm ngân sách, sau khi đã hoàn thành các nhiệm vụ, công việc được giao, cơ quan thực hiện chế độ tự chủ có số chi thực tế thấp hơn dự toán

kinh phí quản lý hành chính được giao thực hiện chế độ tự chi thì phần chênh lệch này được xác định là kinh phí quản lý hành chính tiết kiệm được. Tuy nhiên với khoản kinh phí đã được giao nhưng chưa hoàn thành công việc trong năm phải chuyển sang năm sau để hoàn thành công việc đó không được xác định là kinh phí quản lý hành chính tiết kiệm được.

Phạm vi sử dụng kinh phí tiết kiệm được:

- + Bổ sung thu nhập cho cán bộ, công chức;
- + Chi khen thưởng và phúc lợi;
- + Khi xét thấy khả năng tiết kiệm kinh phí không ổn định, cơ quan thực hiện chế độ tự chủ có thể trích lập quỹ dự phòng để ổn định thu nhập cho cán bộ, công chức;
- + Số kinh phí tiết kiệm được, cuối năm chưa sử dụng hết được chuyển sang năm sau tiếp tục sử dụng.

Thủ trưởng cơ quan thực hiện chế độ tự chủ quyết định phương án sử dụng kinh phí tiết kiệm nêu trên trong quy chế chi tiêu nội bộ của cơ quan sau khi đã thống nhất ý kiến bằng văn bản với tổ chức công đoàn cơ quan.



## **CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN**

1. Phân tích nguyên tắc quản lý tài chính trong các cơ quan hành chính nhà nước? Liên hệ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
2. Nêu các khoản chi chủ yếu trong cơ quan hành chính nhà nước? Liên hệ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
4. Nêu tóm tắt quy trình quyết toán tài chính trong các cơ quan hành chính nhà nước? Liên hệ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
5. Trình bày ý nghĩa và yêu cầu của việc lập dự toán trong các cơ quan hành chính nhà nước? Liên hệ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước.

- Thông tư số 03/2006/TTLT-BTC-BNV ngày 17/01/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước.

- Nghị định số 117/2013/NĐ-CP ngày 07/10/2013 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 130/2005 ngày 17/10/2005 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước.

- Thông tư liên tịch số 71/2014/TTLT-BTC-BNV ngày 30/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Nội vụ quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước.

- Dag Detter: Quản lý hiệu quả tài sản công, NXB. Chính trị Quốc gia - Sự thật, 2017.

- Nguyễn Mạnh Hùng: Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia, 2010.

- Lê Chi Mai: Quản lý chi tiêu công, NXB. Chính trị Quốc gia, 2011.

- Lê Chi Mai: Quản lý tài chính kế toán trong các tổ chức công, NXB. Chính trị Quốc gia, 2013.

**Chuyên đề 7**  
**HỆ THỐNG THÔNG TIN**  
**TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

**I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ HỆ THỐNG THÔNG TIN**

**1. Khái niệm hệ thống thông tin, hệ thống thông tin tự động hóa**

**a. Khái niệm hệ thống thông tin**

Trước tiên, cần tìm hiểu khái niệm hệ thống nói chung. Có nhiều cách định nghĩa khác nhau về hệ thống, song mỗi định nghĩa thường chỉ đề cập đến một mô hình nhất định về hệ thống và thường phụ thuộc vào mục tiêu nghiên cứu cụ thể. Một cách tổng quát, hệ thống được định nghĩa như một tập hợp các phần tử có liên hệ với nhau để tạo thành một tổng thể chung. Tuy nhiên có thể dùng định nghĩa hẹp hơn sau đây, phù hợp với nhu cầu mô tả hệ thống thông tin:

Hệ thống là một tập hợp các phần tử cùng với các mối quan hệ xác định giữa chúng tuân theo một quy luật hoặc một số quy luật nhằm thực hiện một hoặc một số chức năng nào đó.

Một hệ thống bao giờ cũng có thể chia được thành nhiều hệ thống con; nói cách khác, bản thân mỗi phần tử của hệ thống lại có thể là một hệ thống.

Cấu trúc của hệ thống là cách sắp xếp các phần tử và các mối liên kết giữa chúng.

Trạng thái của hệ thống là những đặc điểm của chúng giúp ta hiểu được hệ thống ở từng thời điểm.

Hành vi của hệ thống là sự thay đổi trạng thái của hệ thống tại mỗi thời điểm và được xác định bởi trạng thái hiện tại và cấu trúc của hệ thống.

Từ khái niệm hệ thống nói chung, có thể đưa ra định nghĩa về hệ thống thông tin như sau:

Hệ thống thông tin là hệ thống tiếp nhận các nguồn dữ liệu như các yếu tố vào và xử lý chúng thành các sản phẩm thông tin là các yếu tố ra.

**b. Khái niệm hệ thống thông tin tự động hóa**

Hệ thống thông tin tự động hóa là một hệ thống thông tin tích hợp người và máy dùng để thu thập và xử lý thông tin, tạo ra các thông tin có ích giúp con người trong sản xuất, quản lý và ra quyết định.

Quá trình nhận thức một hệ thống thông tin cần thể hiện rõ ràng ở 3 mức như sau:

- Mức quan niệm: Xác định các yêu cầu thu thập, xử lý và kết xuất dữ liệu, không quan tâm đến phần cứng, phần mềm sẽ được sử dụng mà chỉ quan tâm đến:

- + Nội dung của hệ thống thông tin;
- + Các yêu cầu, qui tắc xử lý dữ liệu.

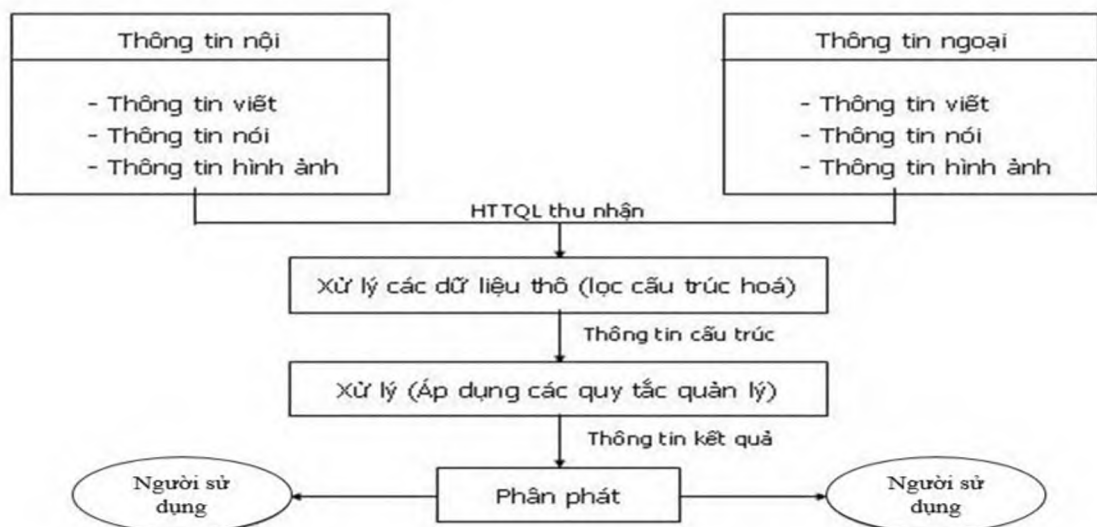
- Mức tổ chức: Xác định sự phân bố dữ liệu và cách thức tổ chức xử lý dữ liệu giữa các bộ phận theo không gian và thời gian.

- + Về không gian: Ai làm gì và ở đâu?
- + Về thời gian: Khi nào sẽ thực hiện?

- Mức vật lý: Xác định thiết bị tin học: phần cứng, phần mềm cần sử dụng. Từ đó, mô tả hệ thống thông tin cụ thể trong môi trường cài đặt đã chọn lựa. Mức này phụ thuộc hoàn toàn vào phần cứng, phần mềm cài đặt.

## 2. Vai trò của hệ thống thông tin

Vai trò của hệ thống thông tin là thu nhận thông tin, xử lý và cung cấp cho người sử dụng khi có nhu cầu. Có thể sơ đồ hóa toàn bộ quá trình diễn ra trong hệ thống thông tin quản lý như sau:



Hình 1. Toàn bộ quá trình diễn ra trong hệ thống thông tin quản lý.



### a. Thu thập thông tin

Hệ thống thông tin phải thu nhận các thông tin có nguồn gốc khác nhau và dưới nhiều dạng khác nhau. Tổ chức chỉ có thể giữ lại những thông tin hữu ích, vì vậy cần phải lọc thông tin:

- Phân tích các thông tin để tránh sự quá tải, đôi khi có hại.
- Thu thập thông tin có ích.

Thông thường, việc thu thập thông tin được tiến hành một cách hệ thống và tương ứng với các thủ tục được xác định trước, ví dụ: nhập vật tư vào kho, thanh toán cho nhà cung ứng. Mỗi sự kiện dẫn đến việc thu thập theo một mẫu định sẵn trước, ví dụ: cách tổ chức trên màn hình máy tính, v.v...

Thu thập thông tin là tác vụ rất quan trọng và tế nhị, yêu cầu không được sai sót.

### b. Xử lý thông tin

Công việc lựa chọn thông tin thu thập được coi là bước xử lý đầu tiên, tiếp theo sẽ tác động lên thông tin, xử lý thông tin là:

- Tiến hành tính toán trên các nhóm chỉ tiêu.
- Thực hiện tính toán, tạo các thông tin kết quả.
- Nhập tu dữ liệu (thay đổi hoặc loại bỏ).
- Sắp xếp dữ liệu.
- Lưu tạm thời hoặc lưu trữ.

Xử lý thông tin có thể thực hiện thủ công hoặc tự động.

### c. Phân phối thông tin

Cung cấp thông tin là mục tiêu của hệ thống, nó đặt ra vấn đề quyền lực: ai quyết định việc phân phối? cho ai? vì sao?

Phân phối thông tin có thể có mục tiêu ban bố lệnh, báo cáo về công việc, trường hợp này gọi là phân phối dọc. Mục tiêu phân phối nhằm phối hợp một số hoạt động giữa các bộ phận chức năng gọi là phân phối ngang.

Để tối ưu phân phối thông tin, cần đáp ứng ba tiêu chuẩn:

- Tiêu chuẩn về dạng: Cần tính đến tốc độ truyền thông tin, số lượng nơi nhận, v.v... cần phải cho dạng thích hợp với phương tiện truyền.

- Tiêu chuẩn về thời gian: Bảo đảm tính kịp thời của các quyết định.
- Tiêu chuẩn về tính bảo mật: Thông tin đã xử lý cần đến thẳng người sử dụng, việc phân phối thông tin rộng hay hẹp tùy thuộc vào mức độ quan trọng của nó.

### **3. Thành phần cơ bản của hệ thống thông tin**

Hệ thống thông tin có năm tài nguyên cơ bản là:

- Con người: bao gồm người sử dụng và các chuyên gia về hệ thống thông tin. Người sử dụng hay khách hàng là người trực tiếp sử dụng hệ thống thông tin và các sản phẩm thông tin mà hệ thống tạo ra. Các chuyên gia về hệ thống thông tin là người xây dựng và vận hành hệ thống thông tin. Đó là các nhà phân tích hệ thống, các nhà lập trình, các kỹ sư tin học.

- Phần cứng: bao gồm tất cả các thiết bị và các phương tiện kỹ thuật dùng để xử lý thông tin. Trong đó chủ yếu là máy tính, các thiết bị ngoại vi dùng để lưu trữ và vào ra dữ liệu, mạng lưới viễn thông dùng để truyền dữ liệu.

- Phần mềm: bao gồm các chương trình máy tính; các phần mềm hệ thống, các phần mềm chuyên dụng và các thủ tục dành cho người sử dụng.

- Nguồn dữ liệu: Dữ liệu là vật liệu thô của hệ thống thông tin. Dữ liệu có thể có nhiều dạng khác nhau, có dữ liệu văn bản, có dữ liệu bằng hình ảnh, âm thanh...

- Thủ tục: Các quy trình hoạt động, các thủ tục giao tiếp người - máy.

Các nguồn dữ liệu của hệ thống thông tin được tổ chức thành:

+ Các cơ sở dữ liệu, tổ chức và lưu giữ các dữ liệu đã được xử lý.

+ Các cơ sở mô hình, lưu giữ các mô hình khái niệm, mô hình logic, mô hình toán học diễn đạt các mối quan hệ, các quy trình tính toán, các kỹ thuật phân tích.

+ Các cơ sở tri thức, lưu giữ các tri thức ở dạng khác nhau như các sự kiện, các quy tắc suy diễn về các đối tượng khác nhau.

### **4. Hệ thống thông tin quản lý**

a. Khái niệm

Hệ thống thông tin quản lý là một cấu trúc hợp nhất các cơ sở dữ liệu và các dòng thông tin làm tối ưu việc thu thập, lưu trữ, truyền dẫn và phân tích thông tin, thông qua tổ chức nhiều cấp có các nhóm thành phần thực hiện nhiều nhiệm vụ khác nhau, để đạt được mục tiêu thống nhất của hoạt động quản lý.

Các đặc trưng của hệ thống thông tin quản lý là:

- Hỗ trợ chức năng xử lý dữ liệu trong giao dịch và lưu trữ.
- Sử dụng cơ sở dữ liệu thống nhất, có nhiều chức năng xử lý dữ liệu.
- Cung cấp đầy đủ thông tin để nhà quản lý truy cập dữ liệu.
- Có khả năng thích ứng với những thay đổi của quy trình xử lý thông tin.
- Đảm bảo an toàn và toàn vẹn dữ liệu.

Với sự trợ giúp của công nghệ thông tin, bao gồm các trang thiết bị tin học cùng các phần mềm hệ thống. Hệ thống thông tin quản lý được xây dựng sẽ thực hiện tốt các chức năng:

- Tập hợp ưu thế của tất cả các hệ thống thông tin khác nhau hiện có và phối hợp các hoạt động cần thiết phục vụ cho việc quản lý, biên quy trình xử lý và sử dụng, khai thác thông tin như một nguồn lực trong tổ chức.

- Đề xuất những phương án chính thức để hiện thực hoá việc quản lý thông tin chính xác và kịp thời, cần thiết, thuận tiện cho việc ra quyết định xử lý và giúp cho việc quy hoạch, điều khiển và chức năng quản lý, điều hành của tổ chức được hữu hiệu.

- Từng bước hình thành một hệ thống thông tin chính thức hoá, có thể tích hợp dữ liệu từ các nguồn khác nhau nhằm cung cấp thông tin cần thiết cho việc ra quyết định quản lý.

Ngoài ra, hệ thống thông tin quản lý còn thực hiện việc liên lạc giữa các phần tử trong hệ thống cũng như đảm bảo vấn đề trao đổi thông tin với bên ngoài.

b. Các điều kiện để xây dựng và khai thác hệ thống thông tin quản lý

Cũng như ở hầu hết các lĩnh vực quản lý kinh tế - xã hội, để có thể xây dựng thành công và khai thác có hiệu quả hệ thống thông tin quản lý trong một cơ quan, tổ chức, trước hết cần phải hội đủ các điều kiện ở cả ba phương diện là:

- Lực lượng lãnh đạo.

- Con người sử dụng và trang thiết bị được đưa vào sử dụng.
- Các phương pháp khoa học và các thủ tục ứng dụng.

c. Mối quan hệ giữa các hệ thống thông tin quản lý

Xét trên tổng thể của hoạt động quản lý nhà nước, hệ thống thông tin phục vụ quản lý hành chính nhà nước được thể hiện theo ba tuyến chính là:

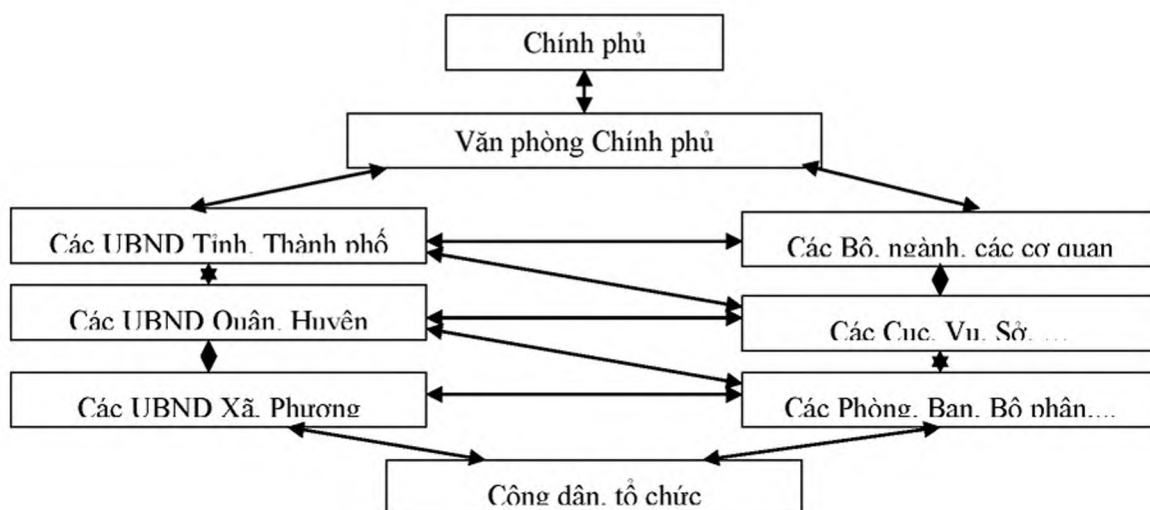
- Tuyến tổng thể: quản lý nhà nước trên phạm vi toàn quốc.
- Tuyến theo lãnh vực: quản lý nhà nước theo ngành.
- Tuyến theo lãnh thổ: quản lý nhà nước theo địa phương.

Hệ thống thông tin phục vụ quản lý hành chính nhà nước phải bảo đảm tính hệ thống thông suốt từ trung ương đến địa phương, đồng thời phải bảo đảm tính chuyên sâu của từng lĩnh vực quản lý cũng như của từng cấp quản lý cụ thể.

Hệ thống thông tin toàn quốc bao gồm từ Chính phủ đến các địa phương, các bộ, các ngành:

Chức năng của hệ thống thông tin toàn quốc là đảm bảo mối quan hệ và liên lạc về thông tin thông suốt, thống nhất, đồng bộ trên cả nước. Hệ thống có trách nhiệm đảm bảo lưu thông thông tin chỉ đạo từ Chính phủ tới các địa phương, các Bộ, các ngành, theo một thể thống nhất và đảm bảo phục vụ mọi nhu cầu về thông tin mang tính nhà nước đối với hoạt động quản lý.

Sơ đồ hệ thống thông tin toàn quốc phục vụ quản lý hành chính nhà nước có thể phác họa như sau:



Hình 2. Sơ đồ hệ thống thông tin toàn quốc phục vụ quản lý hành chính nhà nước



Hệ thống thông tin toàn quốc với vai trò là ngân hàng dữ liệu về pháp luật, về các số liệu thống kê, lưu trữ trên mọi mặt hoạt động của cả nước và các vấn đề quốc tế có liên quan sẽ là trung tâm quản lý, cung cấp và đáp ứng mọi nhu cầu về thông tin cho mạng lưới thông tin của các cơ quan nhà nước ở địa phương, trước hết là các ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố, quận, huyện, và các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan thuộc chính phủ.

Hệ thống thông tin phục vụ nhu cầu quản lý của các địa phương:

Các hệ thống thông tin phục vụ nhu cầu quản lý địa phương tham gia trực tiếp vào quá trình quản lý nhà nước nói chung, phải vừa đảm bảo tính thống nhất, tập trung của Nhà nước từ trung ương tới địa phương, vừa phải kết hợp, phát huy được tính năng động, sáng tạo bên cạnh tính tự chủ, truyền thống của từng địa phương trong khuôn khổ pháp luật nhà nước quy định. Hệ thống thông tin phục vụ nhu cầu quản lý của các địa phương bao gồm:

- Các trung tâm thông tin thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Các thành phần trong hệ thống nằm ở các quận, huyện, thị xã, các sở, ban, ngành...

Hệ thống thông tin phục vụ nhu cầu quản lý nhà nước của các Bộ, ngành:

Tương tự như trên, hệ thống thông tin phục vụ nhu cầu quản lý nhà nước của Bộ, ngành cũng bao gồm các trung tâm thông tin trực thuộc hoặc nằm cạnh Văn phòng Bộ, ngành, và các thành phần trong hệ thống nằm ở các cơ sở. Do đặc thù của hoạt động quản lý, nên các thành phần trong hệ thống không chỉ có chức năng đảm bảo mối liên lạc thông tin hai chiều trong phạm vi của Bộ, ngành, mà trong một số trường hợp nhất định, còn phải đảm bảo thực hiện những hoạt động trao đổi thông tin với các trung tâm thông tin thuộc hệ thống thông tin phục vụ nhu cầu quản lý địa phương theo quy định của nhà nước.

## **II. CÁC MÔ HÌNH VÀ PHƯƠNG TIỆN DIỄN TẢ DỮ LIỆU**

### **1. Mã hoá tên gọi**

Mã hóa tên gọi: là phép gán tên gọi vắn tắt cho một đối tượng nào đó trong hệ thống, tên gọi phải ngắn gọn, xác định, không trùng nhau trong cùng một phạm vi và phải thể hiện được những thông tin quan trọng nhất.

Yêu cầu đối với mã hóa tên gọi: Mã hóa phải đảm bảo tính xác định, phải thích hợp với mục đích sử dụng cho người, cho máy tính hay cho cả người và máy tính.

Mã hóa phục vụ người sử dụng phải có tính gợi nhớ, dễ hiểu, dễ giải mã. Nếu việc mã hóa phục vụ cho máy tính, mã cần được định nghĩa chặt chẽ, từ ý nghĩa từng giá trị cho đến vùng giá trị của mã.

## **2. Từ điển dữ liệu**

### **a. Khái niệm**

Từ điển dữ liệu là một tư liệu tập trung mọi tên gọi của mọi đối tượng được dùng trong hệ thống trong cả các giai đoạn khảo sát, phân tích, thiết kế, cài đặt và bảo trì. Chẳng hạn, ở mức logic có các tiến trình, các luồng dữ liệu, các giao dịch, các sự kiện, các kiểu thực thể, các kiểu thuộc tính. Ở mức vật lý có các tệp, các chương trình, các modul, các thủ tục, các chương trình con.

### **b. Kết cấu**

Từ điển dữ liệu gồm các mục từ và lời giải thích. Lời giải thích thể hiện được cấu trúc của mục từ, bản chất (nội dung của mục từ), miền giá trị và phạm vi sử dụng. Ngoài ra, trong phần giải thích cũng có thể có thêm lời nhận xét của người phân tích hệ thống. Trong từ điển dữ liệu có nhiều loại mục từ nhưng bốn mục từ thường được đề cập đến là “Luồng dữ liệu”, ”Kho dữ liệu”, “Thuộc tính xử lý”, “Chức năng xử lý”.

Từ điển dữ liệu là cần thiết đặc biệt cho quá trình triển khai các hệ thống lớn, có đông người tham gia. Nó cho phép trong phân tích và thiết kế: quản lý tập trung và chính xác mọi thuật ngữ và các mã dùng trong hệ thống, kiểm soát được sự trùng lặp, đồng nghĩa hay đồng âm khác nghĩa.

### **c. Cách duy trì từ điển dữ liệu**

Bảng tay: tương đối giống như một từ điển thông thường. Khi cần tìm có thể tra cứu theo từng mục từ, từng mục nội dung. Phân tích và thiết kế hệ thống thông tin

Bảng máy tính: sử dụng phần mềm chuyên dụng, có thể tra cứu, dễ dàng thay đổi, sửa chữa.

Từ điển dữ liệu là một tập tài liệu được thành lập bởi người thiết kế và sau đó được duy trì và cập nhật bởi người quản trị hệ thống. Đó là một tập hợp các mục từ, mỗi mục từ tương ứng với một tên gọi kèm với các giải thích đối với nó. Nếu làm bằng tay, mỗi mục từ được chép trên một tờ giấy rời cho dễ sắp xếp và thay đổi. Nếu làm bằng máy tính, cần chọn 1 ngôn ngữ đặc tả thích hợp, thuận tiện cho người và cho máy tính trong việc miêu tả cấu trúc của các dữ liệu phức hợp.

#### d. Nội dung các mục từ

Trong một mục từ, ngoài tên gọi và các tên đồng nghĩa, phần giải thích thường đề cập đến các đặc điểm về cấu trúc: về loại: là nguyên thủy (đơn) hay phức hợp (nhóm); về bản chất: là liên tục hay rời rạc; về chi tiết: miền giá trị, đơn vị đo, độ chính xác, độ phân giải, số lượng, tần số, mức ưu tiên... và về liên hệ: từ đâu đến đâu, đầu vào và đầu ra, dùng ở đâu.

Tuy nhiên, nội dung của các mục từ thường thay đổi theo loại của đối tượng mang tên gọi. Ta thường phân biệt các loại sau luồng dữ liệu, kho dữ liệu (tập dữ liệu), dữ liệu sơ cấp (phần tử dữ liệu) và chức năng xử lý (hoặc chương trình, modul).

### **3. Mô hình thực thể liên kết**

Khi xem xét các thông tin, người ta thường gom cụm chúng xung quanh các vật thể. Ví dụ: Tên, tuổi, địa chỉ, chiều cao, cân nặng... được gom cụm với nhau xung quanh một người. Số đăng ký, nhãn mác, kiểu dáng, màu sơn, dung tích xilanh... được gom với nhau xung quanh một xe máy. Mô hình thực thể liên kết mô tả tập hợp các dữ liệu dùng trong một hệ thống theo cách gom cụm như vậy.

Xây dựng mô hình thực thể liên kết nhằm các mục đích sau:

- Mô tả thế giới thực gắn với quan niệm, suy nghĩ của người sử dụng. Đây là mô hình tốt với lượng thông tin ít nhất, mô tả thế giới dữ liệu đầy đủ nhất.
- Việc xây dựng mô hình nhằm thành lập một biểu đồ cấu trúc dữ liệu bao gồm dữ liệu cần xử lý và cấu trúc nội tại của nó.

### **4. Mô hình quan hệ**

Mô hình CSDL quan hệ hay ngắn gọn là mô hình quan hệ được E.F.Codd phát triển vào đầu những năm 1970. Mô hình này được thiết lập trên cơ sở lý



thuyết tập hợp nên nó rất dễ hiểu và được sử dụng rất rộng rãi trong việc tổ chức dữ liệu cho các hệ thống.

Các thành phần trong mô hình quan hệ gồm: Các quan hệ - các bộ - các thuộc tính.

Tương ứng với các thành phần trong mô hình thực thể liên kết là: Các thực thể - các thể hiện của thực thể - các thuộc tính.

Mô hình thực thể liên kết => Mô hình quan hệ => Các bảng trong hệ quản trị cơ sở dữ liệu.

So sánh tương ứng giữa mô hình thực thể liên kết, mô hình quan hệ và hệ quản trị CSDL chúng ta có bảng sau:

MÔ HÌNH THỰC THỂ LIÊN KẾT	MÔ HÌNH QUAN HỆ	CÁC BẢNG TRONG HỆ QTCSDL
Thực thể	Quan hệ	Bảng
Thể hiện của thực thể	Bộ	Dòng hay bản ghi
Thuộc tính	Thuộc tính	Cột hay trường

Mô hình quan hệ có các ưu điểm:

- Đơn giản: các dữ liệu được biểu diễn dưới dạng duy nhất, là quan hệ, tức là các bảng giá trị, khá tự nhiên và dễ hiểu đối với người dùng không chuyên tin học;

- Chặt chẽ: các khái niệm được hình thức hoá cao, cho phép áp dụng các công cụ toán học, các thuật toán;

- Trừu tượng hoá cao: Mô hình chỉ dừng ở mức quan niệm, nghĩa là độc lập với mức vật lý, với sự cài đặt, với các thiết bị. Nhờ đó làm tính độc lập giữa dữ liệu và chương trình cao.

### III. KHẢO SÁT HIỆN TRẠNG VÀ XÁC LẬP YÊU CẦU CỦA HỆ THỐNG THÔNG TIN

#### 1. Mục đích, yêu cầu của khảo sát hiện trạng và xác lập dự án

Mục đích của công tác khảo sát hiện trạng: Qua quá trình khảo sát từ sơ bộ đến chi tiết hệ thống hiện tại ta phải có được các thông tin về hệ thống, qua đó đề xuất được các phương án tối ưu để dự án mang tính khả thi cao nhất.



Khảo sát thường được tiến hành qua bốn bước sau:

Bước 1: Khảo sát và đánh giá hiện trạng hoạt động của hệ thống cũ.

Bước này nhằm tìm hiểu các hoạt động của hệ thống hiện tại để xác định các thế mạnh và các yếu kém của nó.

Bước 2: Đề xuất mục tiêu cho hệ thống mới.

Bước này nhằm xác định phạm vi ứng dụng và các ưu nhược điểm của hệ thống dự kiến. Khi thực hiện cần xác định rõ lĩnh vực mà hệ thống mới sẽ làm, những thuận lợi và những khó khăn khi cải tiến hệ thống.

Bước 3: Đề xuất ý tưởng cho giải pháp mới.

Bước này phải cân nhắc đến tính khả thi của giải pháp mới, phải phác họa ra các giải pháp để thoả mãn các yêu cầu của hệ thống mới đồng thời đưa ra các đánh giá về mọi mặt như kinh tế, xã hội, thuận tiện.. để có thể đưa ra quyết định lựa chọn cuối cùng.

Bước 4: Vạch kế hoạch cho dự án cùng với dự trù tổng quát.

Bước này nhằm xây dựng kế hoạch triển khai cho các giai đoạn tiếp theo, đồng thời dự trù các nguồn tài chính, nhân sự, trang thiết bị... để triển khai dự án.

## **2. Tìm hiểu và đánh giá hiện trạng**

### **a. Tìm hiểu hệ thống hiện tại**

Việc quan sát, tìm hiểu và đánh giá hệ thống theo cách nhìn của tin học có nghĩa là xác định các lĩnh vực nào, công việc nào thì nên tin học hoá, lĩnh vực nào thì tin học hoá không có tác dụng hoặc không có tính khả thi.

Các mức độ quan sát:

Các mức độ quan sát hệ thống được chia thành các mức độ khác nhau. Thường chia việc quan sát được chia thành 4 mức khác nhau, đó là:

- Mức thao tác thừa hành: Tìm hiểu các công việc cụ thể mà người nhân viên thừa hành trên hệ tin học hiện có.

- Mức điều phối quản lý: Tìm hiểu các nhu cầu thông tin cho mức này. Tham khảo ý kiến của người thực hiện về khả năng cải tiến hệ thống hiện có.

- Mức quyết định lãnh đạo: Tìm hiểu các nhu cầu thông tin của ban lãnh đạo, các chiến lược phát triển tổ chức nhằm tìm đúng hướng đi cho hệ thống dự kiến.

- Mức chuyên gia cố vấn: Tham khảo các chiến lược phát triển nhằm củng cố thêm phương hướng phát triển hệ thống dự kiến.

Phương pháp tìm hiểu hệ thống hiện tại:

Có ba phương pháp để tiến hành tìm hiểu hệ thống hiện tại là quan sát, phỏng vấn và điều tra thăm dò.

- Phương pháp quan sát:

Quan sát trực tiếp: là hình thức quan sát bằng mắt, quan sát tại chỗ, quan sát tỉ mỉ từng chi tiết công việc của hệ thống cũ, của các nhân viên thừa hành.

Quan sát gián tiếp: là hình thức quan sát từ xa hoặc qua phương tiện tổng thể của hệ thống để có được bức tranh khái quát về tổ chức và cách thức hoạt động trong tổ chức đó.

- Phương pháp điều tra thăm dò: là phương pháp rất thông dụng của thống kê học nhằm mục đích thu thập thông tin cho một mục đích nghiên cứu theo một chủ đề nào đó.

Ngoài 3 phương pháp trên, còn có một phương pháp được sử dụng trong việc nghiên cứu hiện trạng của tổ chức là Phương pháp nghiên cứu tài liệu. Nghiên cứu tài liệu về hệ thống thông tin là bước đầu tiên của quá trình phân tích hệ thống và cũng là phương pháp thu thập thông tin thường được áp dụng.

Mục đích của nghiên cứu tài liệu về hệ thống là thu nhận các thông tin tổng quát về cấu trúc tổ chức, cơ chế hoạt động, qui trình vận hành thông tin trong hệ thống. Kết quả của nghiên cứu về hệ thống sẽ cho ta cái nhìn tổng thể ban đầu về đối tượng nghiên cứu.

b. Phân loại, tập hợp thông tin

Sau khi áp dụng các phương pháp để tiến hành tìm hiểu hệ thống hiện tại, ta cần phân loại và tập hợp thông tin.

Tùy theo mục đích sử dụng mà có thể phân loại thông tin theo những tiêu chuẩn như: phân loại thông tin hiện tại và tương lai, phân loại thông tin theo tính chất tĩnh - động - biến đổi, ...

Tập hợp thông tin để phân định rõ các thông tin chung nào cho hiện tại, thông tin nào cho tương lai, đồng thời xem xét thông tin đã thu thập ở mức chi tiết nhất dưới các khía cạnh: tần suất xuất hiện, độ chính xác, số lượng, thời gian sống của thông tin.

c. Phát hiện các yếu kém của hiện trạng và đề ra phương hướng phát triển hệ thống cho tương lai

Sự yếu kém của hiện trạng thể hiện ở các mặt:

- Hiệu quả thấp: Hiệu quả công việc ở một số bộ phận hay toàn bộ hệ thống không đáp ứng được yêu cầu phát triển của tổ chức (phương pháp xử lý không chặt chẽ, giấy tờ, tài liệu trình bày kém, sự ùn tắc, quá tải...).

- Sự thiếu vắng: Chức năng xử lý, cơ cấu tổ chức bất hợp lý, phương pháp làm việc thiếu hiệu quả...

- Tồn phí cao: Do hiệu quả làm việc thấp, cơ cấu tổ chức bất hợp lý, tốc độ cạnh tranh lớn dẫn đến các chi phí cao không thể bù đắp được.

Trên cơ sở đã xác định rõ các nguyên nhân yếu kém cần đề ra các biện pháp để khắc phục các yếu kém đó. Nói chung không thể khắc phục ngay mọi yếu kém của hệ thống trong một lần, cần xác định một chiến lược phát triển lâu dài gồm nhiều bước dựa trên hai nguyên tắc:

Nguyên tắc 1: Thay đổi hệ thống một cách dần dần Vừa thay đổi được hệ thống cũ nhưng cũng không gây ra những thay đổi đột ngột trong hoạt động của tổ chức.

Nguyên tắc 2: Các bước đi đầu tiên phải là nền tảng vững chắc cho các bước đi sau. Các bước đi sau phải thể hiện được sự cải tiến, nâng cao so với bước đi trước, đồng thời kế thừa các thành quả của các bước đi trước đó.

### **3. Xác định phạm vi, mục tiêu ưu tiên và hạn chế**

a. Thống nhất các mục tiêu trước mắt và lâu dài trong việc phát triển hệ thống

Căn cứ vào kết quả khảo sát, đánh giá hệ thống cũ và các phương hướng phát triển đã đề ra, nhà phân tích và nhà quản lý cần xác định rõ mục tiêu chung cần đạt được, từ đó đi đến thống nhất phạm vi của hệ thống tương lai.

#### b. Xác định phạm vi khả năng mục tiêu dự án

- Khoanh vùng dự án: Có thể khoanh vùng hẹp nhằm đi sâu giải quyết vấn đề theo chiều sâu, và cũng có thể giải quyết tổng thể toàn bộ vấn đề theo chiều rộng.

- Các yếu tố liên quan đến phạm vi của dự án: Phạm vi của dự án liên quan đến các mặt sau:

+ Xác định các lĩnh vực của dự án: Mỗi lĩnh vực là một bộ phận tương đối độc lập của hệ thống;

+ Xác định các chức năng: Xác định rõ các nhiệm vụ cho trên từng lĩnh vực của dự án.

### **4. Phác họa giải pháp và cân nhắc tính khả thi**

#### a. Phác họa các giải pháp

Để đạt được mục tiêu đề ra, thường có nhiều giải pháp. Thông thường người ta phải tìm ra nhiều giải pháp, sau đó so sánh, đánh giá, kiểm tra tính khả thi để chọn ra giải pháp tối ưu. Để so sánh, đánh giá có thể dựa vào một số các tiêu chuẩn sau:

- Mức tự động hoá;

- Hình thức xử lý.

#### b. Phân tích tính hiệu quả và đánh giá tính khả thi

Khi phân tích tính hiệu quả và đánh giá tính khả thi của các giải pháp, ta phải phân tích kỹ về các mặt sau: Chi phí bỏ ra và lợi ích thu về; tính khả thi về kỹ thuật; tính khả thi về kinh tế; tính khả thi về nghiệp vụ.

#### c. Lựa chọn, cân nhắc tính khả thi

Trên cơ sở phân tích tính hiệu quả và đánh giá tính khả thi chúng ta cân nhắc để lựa chọn giải pháp tối ưu.

### **5. Lập dự trữ và kế hoạch triển khai dự án**

- Lập hồ sơ về điều tra và xác lập giải pháp bao gồm: Tập hợp các kết quả điều tra; tổng hợp các ý kiến phê phán, đánh giá; đề xuất các giải pháp và quyết định lựa chọn.

- Lập kế hoạch triển khai dự án bao gồm: Việc lập lịch, lập tiến độ triển khai dự án, phân công người phụ trách, lập danh sách nhân viên làm việc.



## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Vai trò của thông tin, hệ thống thông tin đối với quản lý nhà nước/ngành, lĩnh vực/cơ quan, địa phương nơi học viên công tác?
2. Những điều kiện và nguyên tắc để xây dựng và khai thác hệ thống thông tin theo hướng hiện đại hóa?
3. Những thuận lợi và khó khăn khi ứng dụng hệ thống thông tin hiện đại trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
4. Với vị trí công tác hiện tại, hệ thống thông tin nào cần cho học viên trong công việc?
5. Đề xuất mô hình hệ thống thông tin trong cơ quan, đơn vị học viên công tác? Phân tích chức năng của hệ thống thông tin này?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật giao dịch điện tử năm 2005.
- Luật tiếp cận thông tin năm 2006.
- Luật an toàn thông tin mạng năm 2015.
- Luật công nghệ thông tin năm 2016.
- Nghị định số 26/2007/NĐ-CP ngày 15/02/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật giao dịch điện tử về chữ ký số và dịch vụ chứng thực chữ ký số.
- Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14/10/2015 của Chính phủ về Chính phủ điện tử.
- Quyết định số 1819/QĐ-TTg ngày 26/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan nhà nước giai đoạn 2016 - 2020.
- Nguyễn Tuấn Anh: Tuyên truyền, phổ biến và nâng cao nhận thức về công tác đảm bảo an toàn thông tin mạng, NXB. Thông tin và truyền thông, 2017.
- Nguyễn Đăng Hậu: Chính phủ điện tử, NXB. Thông tin và truyền thông, 2010.
- Lê Minh Toàn: Quản lý nhà nước về thông tin và truyền thông, NXB. Chính trị quốc gia, 2009.
- Robert Heller: Thông tin hiệu quả: Communicate clearly, NXB. Thành phố Hồ Chí Minh, 2008.

## Chuyên đề 8

# CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

## I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm nền hành chính nhà nước

Nền hành chính nhà nước là một thuật ngữ được sử dụng nhiều trong hoạt động quản lý nhà nước hiện nay. Xét một cách chung nhất, *nền hành chính nhà nước là khái niệm được dùng để chỉ tất cả những yếu tố bảo đảm cho hoạt động hành chính nhà nước được tiến hành, bao gồm hệ thống thể chế hành chính nhà nước là nền tảng pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước, hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước hợp thành bộ máy hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong bộ máy đó để thực thi công vụ và các nguồn nhân lực vật chất cần thiết để tiến hành hoạt động hành chính bao gồm công sở, công sản và các nguồn lực tài chính khác.*

Nền hành chính của một quốc gia là một thể thống nhất, ở đó, các yếu tố cấu thành có một mối liên hệ gắn bó hữu cơ, chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau. Nền hành chính nhà nước được điều hành thống nhất bởi Chính phủ nhằm bảo đảm tính hệ thống và ổn định trong phát triển kinh tế - xã hội. Do đó, để nền hành chính hoạt động tốt, hướng đến việc đạt được mục tiêu chung, cần đảm bảo sự thống nhất, hài hòa, đồng bộ giữa các yếu tố cấu thành và các chủ thể hành chính nhà nước ở các cấp trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền, chức năng của chúng.

### 2. Khái niệm cải cách và cải cách hành chính nhà nước

#### a. Khái niệm cải cách

Thuật ngữ "cải cách" được sử dụng phổ biến trong ngôn ngữ phương Tây và phương Đông, được hiểu là một quá trình, một hoạt động có ý thức, có mục đích làm thay đổi, cải biến những cái cũ theo hướng tốt hơn hoặc thay thế cái cũ bằng cái mới. Theo cách hiểu chung nhất, *cải cách là những thay đổi có tính hệ thống và có mục đích nhằm làm cho một hệ thống hoạt động tốt hơn.* Cải cách có thể diễn ra ở những cấp độ, mức độ khác nhau. Cải cách còn được xem là

"Một biện pháp giải quyết những đòi hỏi của thực tiễn với mục tiêu rõ ràng, chương trình cụ thể và yêu cầu phải hoàn tất trong một thời gian nhất định"<sup>28</sup>.

#### b. Khái niệm cải cách hành chính nhà nước

Theo Từ điển Luật học thì cải cách hành chính (CCHC) là một chủ trương, công cuộc có tính đổi mới nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của nhà nước.

Theo quan điểm của Liên hiệp quốc thì CCHC là những nỗ lực có chủ định nhằm tạo nên những thay đổi cơ bản trong hệ thống hành chính nhà nước thông qua các cải cách có hệ thống hoặc thay đổi các phương thức để cải tiến ít nhất một trong những yếu tố cấu thành hành chính nhà nước: thể chế, cơ cấu tổ chức, nhân sự, tài chính công và tiến trình quản lý.<sup>29</sup>

CCHC nhà nước chính là hoạt động có ý thức và mục đích của con người nhằm hợp lý hóa, hay khắc phục các khiếm khuyết trong hoạt động hành chính nhà nước.

CCHC nhà nước được hiểu là *những thay đổi có tính hệ thống, lâu dài và có mục đích nhằm làm cho hệ thống hành chính nhà nước hoạt động tốt hơn, thực hiện tốt hơn các chức năng, nhiệm vụ của mình*. CCHC được xác định là hành vi có tính hướng đích của con người nhằm cải biến nền hành chính của một quốc gia theo hướng hoàn thiện hơn, đáp ứng được những yêu cầu nội tại từ chính bên trong nền hành chính và những đòi hỏi từ xã hội, người dân và tổ chức.

### **3. Mục đích và vai trò của cải cách hành chính nhà nước**

#### a. Mục đích cải cách hành chính nhà nước

*Thứ nhất*, CCHC có mục đích lớn nhất là phục vụ người dân, tổ chức, doanh nghiệp tốt hơn. Do đó, mức độ hài lòng của khách hàng là tiêu chí chính để đánh giá hiệu quả CCHC của mỗi cơ quan bộ ngành, địa phương nói riêng và cả nền hành chính nói chung.

---

<sup>28</sup> Hoàng Chí Bảo (2008), "*Cải cách thể chế ở Việt Nam trước thách thức của toàn cầu hóa*", Tạp chí Cộng sản (số 9), tr. 26 – 29

<sup>29</sup> Bộ Nội vụ (2013) *Chương trình bồi dưỡng công chức chuyên trách cải cách hành chính*, Hà Nội, 2013, tr.7.



*Thứ hai*, CCHC nhằm mục đích thay đổi và làm hợp lý hóa bộ máy hành chính, với mục đích tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước. CCHC hướng tới mục đích chung nhất là làm cho hệ thống trở nên hiệu quả hơn, chất lượng các thể chế nhà nước đồng bộ, khả thi, đi vào cuộc sống, cơ chế hoạt động, chức năng, nhiệm vụ của bộ máy, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước đạt hiệu quả, hiệu lực cao hơn.

*Thứ ba*, CCHC có mục đích là xây dựng một nền hành chính công chuyên nghiệp, hiện đại, vận hành thông suốt, hiệu quả, một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, thống nhất, đồng bộ. Giảm thủ tục hành chính, quy trình hóa, minh bạch hóa, siết chặt kỷ cương hành chính do đó trở thành nhiệm vụ chính, cốt yếu của hoạt động này.

*Thứ tư*, CCHC hướng tới mục đích tăng cường khả năng thích ứng của nền hành chính trước những biến đổi không ngừng của bối cảnh bên trong và bên ngoài. Đồng thời, đây cũng là yêu cầu của một nền hành chính hiện đại trong bối cảnh hội nhập, toàn cầu hóa.

#### b. Vai trò của cải cách hành chính nhà nước

*Thứ nhất*, CCHC nhà nước có vai trò quan trọng để đổi mới phương thức hoạt động của nền hành chính, từ nội dung, phương pháp, lề lối làm việc, thống nhất từ trung ương tới địa phương.

*Thứ hai*, CCHC thúc đẩy quá trình dân chủ, củng cố niềm tin của người dân, tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động của hành chính nhà nước nói riêng, hoạt động quản lý nhà nước nói chung.

*Thứ ba*, CCHC giúp kiểm soát tốt hơn hoạt động hành chính nhà nước - vốn là hoạt động có tính phức tạp, nhạy cảm.

*Thứ tư*, CCHC có vai trò thúc đẩy, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước.

*Thứ năm*, CCHC giúp nâng cao chất lượng dịch vụ công, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của người dân, tổ chức.

## II. XU HƯỚNG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Hiện nay, cải cách khu vực công ở các quốc gia trên thế giới trở thành một hoạt động phổ biến, có những điểm chung trong nội dung, phương thức, biện pháp tiến hành cải cách. Các nước tập trung vào CCHC với những nhiệm vụ trọng tâm xác định rõ vai trò của Nhà nước (Chính phủ), đẩy mạnh phân quyền, tư nhân hóa (xã hội hóa), cắt giảm chi tiêu ngân sách, hoàn thiện thể chế, chính sách, pháp luật, tinh gọn bộ máy, nâng cao năng lực đội ngũ công chức, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công, hiện đại hóa nhằm giúp nền hành chính thông suốt, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng các yêu cầu của công dân, doanh nghiệp, thích ứng với thay đổi xã hội và hội nhập thế giới.

Tuy nhiên, xuất phát từ trình độ phát triển của nền hành chính, từ điểm đặc thù về tự nhiên, địa lý, kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội, lịch sử, tôn giáo,... của từng quốc gia, CCHC ở các nước có nhiều điểm khác biệt. Phạm vi, nội dung, mục tiêu, cấp độ, tiêu chí của cải cách cũng khác nhau giữa các nước, giữa các giai đoạn, thời kỳ nhất định.

### 1. Cải cách hành chính nhà nước của Mỹ

Kể từ năm 1992, phong trào "Sáng tạo lại Chính phủ" được khởi xướng có ảnh hưởng lớn đến quá trình cải cách công vụ của Mỹ với 10 nguyên tắc cải cách cho Chính phủ<sup>30</sup>.

#### a. Về cải cách tổ chức bộ máy

Là quốc gia phân quyền mạnh mẽ, Mỹ quy định trong Hiến pháp Liên bang: "Sẽ đảm bảo cho mỗi bang trong Liên bang này một thể chế chính quyền Cộng hòa"(Khoản 4 Điều 4)<sup>31</sup>. Trên cơ sở đó, Chính quyền địa phương được trao quyền chủ động mạnh mẽ trong quản lý trên địa bàn, nhờ đó chính quyền địa phương đã đại diện tốt hơn cho cộng đồng mà mình phục vụ, đảm bảo minh

---

<sup>30</sup> Xem thêm Đào Thị Thanh Thủy (2013), *Cải cách hoạt động cung ứng dịch vụ công của Chính phủ Hoa Kỳ*, Tạp chí Tổ chức nhà nước số 5/2013.

<sup>31</sup> *The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes* (2004), adapted from The World Book Encyclopedia, International Information Program, Department of State of the U.S., pg73.

bach và dễ tiếp cận hơn với công dân trong quá trình hoạt động. Với tinh thần "Sáng tạo lại Chính phủ", Chính quyền địa phương ở Mỹ đã tự chuyển mình một cách hữu hiệu sang mô hình chính quyền với tinh thần doanh nghiệp. Mô hình này đang phát triển mạnh trong những năm gần đây với phong trào đổi mới hoạt động của Chính phủ theo hướng doanh nghiệp bằng cách thuê một nhà quản lý chuyên nghiệp để quản lý và thi hành chính sách do Hội đồng thành phố lập ra.

#### b. Về cải cách công vụ

Nguyên tắc tuyển dụng thi tuyển là công bằng, công khai, mở, cạnh tranh. Công bằng thể hiện trên hai phương diện chính là công bằng về cơ hội và công bằng trong đánh giá chất lượng của người dự tuyển qua kết quả thi tuyển, tập trung vào điều kiện về năng lực chuyên môn theo đúng "chế độ thực tài".<sup>32</sup>

#### c. Về cải cách ngân sách

Một trong những cải cách nổi bật về ngân sách trong những năm gần đây của Mỹ là quy định "ngân sách kiểm soát chi"<sup>33</sup> Quy định này cho phép ngân sách của chính quyền địa phương trong trường hợp không chi hết ngân sách năm đó được linh hoạt chuyển sang năm sau, thay vì việc bị cắt giảm. Chính vì sự linh hoạt của ngân sách như cách làm của một doanh nghiệp, cải cách này giúp chính quyền địa phương Mỹ hoạt động hiệu quả hơn.

#### d. Về hiện đại hóa nền hành chính

Nước Mỹ đã xây dựng và thực hiện hiệu quả chính quyền điện tử từ những năm 2000 cho đến nay. Vào những năm 2000, trong số 84% cổng web điện tử của các bang Hoa Kỳ, các dịch vụ công được tổ chức dựa trên những nhu cầu nảy sinh thường xuyên nhất trong cuộc sống hàng ngày của người Mỹ. Cổng điện tử của Khối thịnh vượng chung bang Virginia cung cấp trang "Tìm kiếm nhanh" (Find it Fast) liên kết tới hơn 35 dịch vụ công được người dân tiếp cận nhiều nhất. Từ trang này, bất cứ ai cũng có thể liên kết trực tiếp với các dịch vụ cấp phép kinh doanh, đặt chỗ công viên và khu cắm trại của Nhà nước, chúng

---

<sup>32</sup> Tạ Ngọc Hải, *Một vài thông tin về chế độ công vụ của Anh và Hoa Kỳ*, Tạp chí Tổ chức nhà nước.

<sup>33</sup> Ted Gaebler, David Osborne (1997), *Đổi mới hoạt động của chính phủ - tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công cộng như thế nào*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr25.

thực khai sinh,... mà không cần biết tổ chức chính quyền nào giải quyết những yêu cầu đó<sup>34</sup>.

## **2. Cải cách hành chính nhà nước của Úc**

Nước Úc (Australia) rất chú trọng đến CCHC và coi đây là một nhiệm vụ mang tầm quốc gia.

### **a. Nỗ lực ở tầm Chính phủ**

Tháng 9/2009, với mong muốn có được những cải cách toàn diện, Thủ tướng Australia thành lập một Nhóm Tư vấn để xem xét, đánh giá lại nền hành chính và xây dựng, phát triển một kế hoạch cải cách. Nhóm Tư vấn đề xuất 4 lĩnh vực cải cách, gồm các nhiệm vụ cụ thể: Đáp ứng các nhu cầu của công dân; xây dựng một mối quan hệ mật thiết với công dân thông qua việc cung cấp tốt hơn các dịch vụ công và sự tham gia rộng rãi của công dân trong các hoạt động của Chính phủ; tăng cường cung cấp các dịch vụ công, các chính sách lớn, những khó khăn và thách thức của hoạt động ban hành chính sách; đầu tư phát triển năng lực đội ngũ cán bộ công quyền thông qua quy trình đào tạo và tuyển dụng được cải tiến; tập trung mạnh mẽ vào hiệu quả và chất lượng công việc của cán bộ công chức và các cơ quan nhà nước, bảo đảm hoạt động của các cơ quan nhanh chóng, có kế hoạch và hiệu suất cao.

### **b. Kế hoạch cải cách hành chính**

Trên cơ sở chỉ đạo của Nhóm Tư vấn, Chính phủ Australia đã thông qua Kế hoạch cải cách từ năm 2010, Văn phòng Thủ tướng và Nội các chịu trách nhiệm chính và đóng vai trò quan trọng trong quá trình triển khai và thực hiện. Kế hoạch hướng tới mục tiêu bảo đảm vì lợi ích lâu dài của Chính phủ và người dân, khuyến khích thông tin phản hồi từ công chúng, liên kết tốt hơn với các bên liên quan và trách nhiệm của công dân. Kế hoạch cải cách đặt người dân ở vị trí trung tâm của mục tiêu cải cách dịch vụ công, hướng tới một nền công vụ tốt nhất thế giới. Kế hoạch gồm 9 nhóm lĩnh vực và 28 mục tiêu cụ thể<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Sharon Crouch Steidel, *Using E-Government, Effects of the Digital Revolution*, from *State and Local Government: Adapting to Change*, An Electronic Journal of the U.S Department of State, Volume 8, Number 2, October 2003, pg 29.

<sup>35</sup> <http://baochinhphu.vn/Quoc-te/Australia-Xay-dung-nen-hanh-chinh-cong-hieu-qua/178779.vgp>



### c. Chú trọng cải cách công vụ

CCHC ở nước Úc đặc biệt coi trọng cải cách công vụ. Quốc gia này tập trung vào việc nâng cao năng lực nguồn nhân lực trong nền công vụ, coi đó như là yếu tố bảo đảm CCHC một cách bền vững. Chính phủ đầu tư phát triển năng lực đội ngũ công chức bằng các biện pháp cụ thể như đổi mới quy trình đào tạo và tuyển dụng; tập trung nâng hiệu quả và chất lượng công việc của công chức và các cơ quan nhà nước.

### 3. Cải cách hành chính nhà nước của Nhật Bản

CCHC của Nhật Bản là một quá trình kết hợp giữa việc học hỏi kinh nghiệm nước ngoài với phát huy những giá trị truyền thống, đặc thù của nước mình. Trên cơ sở nghiên cứu các mô hình đổi mới, đúc rút kinh nghiệm cải cách (chủ yếu từ các nước Phương Tây) và vận dụng phù hợp với truyền thống văn hóa của mình<sup>36</sup>.

Chương trình CCHC của Nhật Bản được thực hiện với 3 trọng tâm ưu tiên: Cắt giảm chi phí hành chính để hạn chế thâm hụt ngân sách (thực hiện nguyên tắc “mức tối đa bằng 0” - tức mức tăng của ngân sách chi cho hoạt động hành chính so với năm trước phải bằng 0); giảm biên chế viên chức hành chính đi đôi với cải cách lương hưu; giảm thiểu số lượng tổ chức kinh tế nhà nước và hợp lý hóa công tác quản lý, tập trung đơn giản hóa thủ tục hành chính<sup>37</sup>.

#### a. Về cải cách thể chế

Cải cách Chính phủ hướng tới nhiệm vụ là hoạch định được những chính sách chiến lược, toàn diện để đáp ứng với bối cảnh trong nước và quốc tế có nhiều biến đổi. Vì thế, Nhật Bản cũng chủ trương xây dựng chính sách, quy định điểm linh hoạt, mềm dẻo. Hàng loạt các bộ luật được xây dựng như Luật Thủ tục hành chính, Luật Tiếp cận thông tin (Tự do thông tin), Luật Bảo vệ thông tin cá nhân, Luật về người tư vấn hành chính, Luật Khiếu nại hành chính, Luật Đạo đức đối với công chức Trung ương,...

---

<sup>36</sup> Phạm Đức Toàn (2016) *Vài nét về cải cách hành chính và đổi mới khu vực công của Nhật Bản* <http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/1294/language/vi-VN/Vai-net-v-c-i-cach-hanh-chinh-va-d-i-m-i-khu-v-c-cong-c-a-Nh-t-B-n.aspx>

<sup>37</sup> Phạm Đức Toàn (2016) Tlđđ.

### b. Về cải cách tổ chức bộ máy

Mục tiêu cải cách của Nhật Bản là xây dựng một Chính phủ có bộ máy gọn nhẹ, hiệu quả: tăng cường sự lãnh đạo, tập trung quyền lực của Thủ tướng và Nội các; tổ chức lại các bộ theo hướng giảm số lượng các bộ; xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính độc lập. Chức năng thực hiện chính sách và cung ứng dịch vụ công được tách khỏi các Bộ; tư nhân hóa những công việc có thể tư nhân hóa được, qua đó khiến bộ máy trở nên tinh gọn. Với chính quyền địa phương, Nhật Bản đẩy mạnh phân quyền, địa phương có quyền tự quản cao, có thể ban hành các quy định pháp luật, quyết định về cơ cấu hành chính của mình.

### c. Về cải cách công vụ

Điểm thành công trong cải cách công vụ của Nhật Bản chính là ở khâu tuyển dụng công chức, thi tuyển để lựa chọn, bố trí đúng người, đúng việc với vai trò của Cơ quan Nhân sự quốc gia- một cơ quan độc lập.

Nền công vụ Nhật Bản vẫn áp dụng chế độ tuyển dụng “suốt đời”, đề cao tính chuyên nghiệp, thâm niên công tác, tập trung sử dụng một cách tối ưu nguồn nhân lực có kinh nghiệm trong hệ thống công vụ của mình. Từ năm 2012, Nhật Bản bắt đầu quan tâm xác định lộ trình thăng tiến của công chức dựa trên năng lực và kết quả công tác (không chỉ dựa trên bằng cấp chuyên môn, kết quả thi đầu vào công chức và thâm niên công tác như trước). Công tác phát triển đội ngũ công chức lãnh đạo trong Chính phủ Trung ương được đặc biệt chú trọng<sup>38</sup>. Chính phủ chú trọng xây dựng hình ảnh đội ngũ công bộc tâm huyết phục vụ nhân dân. Họ vận dụng nhiều biện pháp của Tổ chức Minh bạch Quốc tế và các khuyến nghị của OECD (1998) để nâng cao các hành vi đạo đức trong hệ thống công vụ và phòng chống tiêu cực, tham nhũng. Phẩm chất đạo đức và ý thức công dân của công chức, cũng như việc bồi dưỡng, nâng cao năng lực chuyên môn cho công chức, chú trọng năng lực và kết quả công tác của công chức là những vấn đề mà Chính phủ Nhật Bản hết sức quan tâm.

---

<sup>38</sup> Phạm Đức Toàn (2016) *Tlđđ*.

#### d. Về tinh thần phục vụ của nền hành chính

Trong quá trình cải cách, người dân được coi là người chủ của Chính phủ (công dân); là đối tượng phục vụ của Chính phủ (khách hàng); là người cộng sự của Chính phủ (đồng nghiệp, đồng đội). Mọi cải cách của Chính phủ đều hướng tới việc người dân, doanh nghiệp được phục vụ tốt hơn, hài lòng hơn về nền hành chính.

#### **4. Cải cách hành chính nhà nước của Hàn Quốc**

CCHC tại Hàn Quốc được bắt đầu tiến hành vào năm 1998 trong bối cảnh Hàn Quốc đang nỗ lực vượt qua khủng hoảng kinh tế năm 1997. Chính vì thế, nguyên tắc chủ đạo của chính sách cải cách là nhằm đạt được sự phát triển song song của dân chủ và một nền kinh tế thị trường<sup>39</sup>.

Trọng tâm của CCHC ở Hàn Quốc là tái cơ cấu, tinh gọn nhẹ bộ máy hành chính, áp dụng nguyên tắc cạnh tranh và đề cao chất lượng thực thi công việc. Chính phủ đã xây dựng được một hệ thống tiêu chí và đánh giá cải cách, áp dụng thống nhất trong quản lý CCHC, yêu cầu các bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, theo định kỳ, phải nộp báo cáo cải cách hàng quý cho Ủy ban CCHC (RRC).

#### a. Về cải cách thể chế

Chính phủ tập trung cải cách thể chế, thủ tục hành chính trên 4 lĩnh vực được ưu tiên sửa đổi về thể chế là: quản lý hành chính, nhân sự, quản lý tài chính; quản lý doanh nghiệp công và quản lý lao động. Điều này phù hợp với bối cảnh nền kinh tế Hàn Quốc cũng như mục tiêu "bảo đảm sự thích ứng với sự phát triển của thị trường theo hướng chuyển từ quản lý chặt sang định hướng mở". Năm 1997, Luật cơ bản về pháp quy hành chính (The Basic Act on Administrative Regulation) đã được ban hành. Trên tinh thần chỉ đạo của chính phủ, mỗi bộ, ngành đều phải trình Tổng thống kế hoạch giảm thiểu thủ tục trong phạm vi ngành mình quản lý và cam kết nỗ lực triển khai sau khi được phê duyệt.

---

<sup>39</sup> Văn Cường, *Cải cách hành chính ở Hàn Quốc*, Tạp chí Tổ chức nhà nước điện tử [http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010073/0/19041/Cai\\_cach\\_hanh\\_chinh\\_o\\_Han\\_Quoc](http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010073/0/19041/Cai_cach_hanh_chinh_o_Han_Quoc)

## b. Về cải cách công vụ

Hàn Quốc tập trung đổi mới cơ chế tuyển dụng công chức, đảm bảo nguyên tắc công bằng, minh bạch, công khai, cạnh tranh. Điều này khiến cho cuộc thi tuyển công chức được tiến hành nghiêm túc, công chức trở thành nghề được tôn trọng cao trong xã hội. Đồng thời, hoạt động đào tạo, bồi dưỡng công chức được đa dạng hoá các loại hình và cách thức đào tạo. Viện đào tạo công chức hành chính Hàn Quốc (COTI) có tới 50 chương trình đào tạo khác nhau, với nhiều mức thời gian từ 3 tháng đến 1 năm cho từng loại chức danh chuyên môn.

## c. Về hiện đại hóa nền hành chính

Điểm nổi bật nhất trong CCHC ở Hàn Quốc là thành công trong việc xây dựng chính phủ điện tử, thuộc diện hiện đại nhất thế giới hiện nay và là mẫu hình học tập của nhiều quốc gia trên thế giới. Hàn Quốc đã hoàn tất việc kết nối mạng trực tuyến từ trung ương đến địa phương, tạo hạ tầng thuận lợi cho việc xử lý công việc hành chính trong toàn bộ nền hành chính thông qua mạng điện tử. Đề án mang tên "Hệ thống mở" (Open System) đã được hoàn tất và đưa vào vận hành. Mọi công dân có thể thông qua mạng theo dõi tiến độ và kết quả cơ quan hành chính giải quyết những yêu cầu hay công việc của mình đến công chức và cơ quan hành chính, từ đó, công chức có trách nhiệm hướng dẫn, giải thích cho người dân về thủ tục thông qua mạng internet. Nhờ đó, hoạt động hành chính được năng suất hơn, minh bạch hơn, giúp tiết kiệm thời gian, công sức, khắc phục cơ bản tình trạng tham nhũng, sách nhiễu của cán bộ công chức.

## **III. CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

### **1. Sự cần thiết phải cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam**

#### a. Những nguyên nhân khách quan

- CCHC xuất phát từ yêu cầu của sự phát triển xã hội, đặc biệt là yêu cầu của phát triển kinh tế. Trong bối cảnh nước ta đổi mới nền kinh tế, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, cần tạo lập được một hệ thống thể chế đầy đủ, đồng bộ, phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN cũng như để quản lý, hỗ trợ, thúc đẩy các hoạt động kinh tế- xã hội.



Nền hành chính cần chuyển biến để xóa bỏ tư duy, cách nghĩ, cách làm của thể chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp sang xây dựng nền hành chính kiến tạo, hành động, liêm chính, phục vụ.

- Hội nhập quốc tế và khu vực đã và đang tác động mạnh mẽ tới mọi nền hành chính, đặt ra yêu cầu CCHC mạnh mẽ. Đây vừa là thời cơ, thuận lợi, vừa đặt ra thách thức mới đối với nền hành chính Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam đang mở cửa, hội nhập để phát triển. Trong điều kiện kinh tế mở, có tính toàn cầu, đòi hỏi phải nhanh chóng tạo lập đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế, thể chế hành chính phù hợp với thông lệ chung của thế giới; bộ máy tinh gọn, được tổ chức khoa học, đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ, năng lực, trách nhiệm, đạo đức,... giúp hòa nhập khu vực và cộng đồng quốc tế, rút ngắn khoảng cách giữa Việt Nam với thế giới.

- Quá trình dân chủ hóa đời sống xã hội ngày càng mạnh mẽ. Hiện nay, quá trình dân chủ đang phát triển mạnh mẽ, thu hút sự tham gia của người dân ngày càng nhiều hơn vào hoạt động quản lý nhà nước. Người dân với trình độ dân trí tăng lên, hiểu biết pháp luật cao, ý thức sâu sắc hơn về vị trí, vai trò của mình, đặt ra những yêu cầu về "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra". Từ đó, yêu cầu về tính công khai, minh bạch trong thể chế, chính sách, thủ tục hành chính, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức trong thực thi công vụ được đặt ra bức thiết đòi hỏi nền hành chính phải có những bước cải cách mạnh mẽ, quyết liệt, triệt để và đồng bộ và cam kết mạnh mẽ về một nền hành chính phục vụ, hiện đại.

- Khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin phát triển tác động trực tiếp tới yêu cầu CCHC. Khoa học công nghệ không ngừng đem lại những tiến bộ vượt bậc cho nhân loại, tạo ra những khả năng hoàn toàn mới và có tác động sâu sắc đối với các hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế của thế giới, làm thay đổi căn bản phương thức sản xuất, lực lượng sản xuất, thay đổi lối sống, phong cách làm việc, cách thức giao tiếp của chúng ta. Khoa học công nghệ phát triển mở ra nhiều cơ hội cho Việt Nam trong đổi mới sáng tạo, nâng cao năng lực sản xuất, sức cạnh tranh, rút ngắn khoảng cách phát triển. Trong bối cảnh đó, nền

hành chính Việt Nam cần có phản ứng kịp thời về mặt chính sách để thích ứng, tăng cường năng lực, để nắm bắt cơ hội, những thời cơ mà nó mang lại. Nếu không, nền hành chính sẽ bị tụt hậu kéo theo việc giảm sút, thậm chí cản trở các cơ hội phát triển và hội nhập của nền kinh tế.

b. Những nguyên nhân chủ quan

Yêu cầu bức thiết phải CCHC xuất phát từ chính sự kém hiệu quả, hiệu lực của bản thân nền hành chính Việt Nam hiện nay. Sự yếu kém này được bộc lộ trên nhiều phương diện:

- Thể chế hành chính, trong đó có thủ tục hành chính nhìn chung vẫn còn nhiều phức tạp, rườm rà, gây không ít phiền toái cho doanh nghiệp và người dân; vẫn mang nặng cơ chế “xin – cho”. Thể chế về tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước, về thực thi công vụ của các cơ quan hành chính, của mỗi cán bộ, công chức vẫn chưa đủ rõ và cụ thể, còn chậm đổi mới, chông chéo, phức tạp, gây khó dễ cho người dân và doanh nghiệp, chưa phù hợp với thông lệ chung của thế giới.

- Tổ chức bộ máy hành chính còn nhiều bất cập. Việc điều chỉnh, đổi mới chức năng, nhiệm vụ của cả bộ máy hành chính Nhà nước cũng như của từng cấp, từng cơ quan hành chính còn hình thức, chưa phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế hiện nay. Bộ máy chồng chéo, nhiều tầng nấc, song trùng chức năng, thẩm quyền và sức ỳ, sự trì trệ, quan liêu. Tổ chức bộ máy thiếu khoa học, còn máy móc, cứng nhắc. Việc phân cấp Trung ương- địa phương vẫn còn nhiều hạn chế, chậm chạp, chính quyền địa phương còn thiếu các điều kiện cần thiết để phát huy tính chủ động, sáng tạo, linh hoạt trong quản lý trên địa bàn.

- Đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế cả về số lượng, chất lượng. Công chức vừa thiếu lại vừa thừa, ở khía cạnh thiếu những công chức có năng lực, có đạo đức, có tính chuyên nghiệp. Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều mặt chưa đáp ứng được yêu cầu, còn yếu cả về kiến thức, kỹ năng thực thi công vụ, trình độ ngoại ngữ, tin học, tinh thần trách nhiệm và phục vụ. Một bộ phận cán bộ, công chức suy thoái về phẩm chất đạo đức, lối sống, tham nhũng, vô cảm, thiếu trách nhiệm trước yêu cầu của người dân và tổ chức.

- Cơ chế quản lý ngân sách, tài sản công còn nhiều yếu kém, bất hợp lý, chưa khuyến khích tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của các đơn vị, cá nhân thụ hưởng ngân sách. Những quy định, cách thức quản lý còn bất cập tạo nhiều kẽ hở cho tình trạng lãng phí, tham nhũng phổ biến, tràn lan, chậm được khắc phục.

### **3. Những khó khăn, thách thức trong cải cách hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay**

*Thứ nhất*, CCHC nhà nước Việt Nam đã trải qua một chặng đường dài nhưng 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, sự lạc hậu so với mặt bằng trong khu vực và thế giới, tệ quan liêu, nạn tham nhũng, sự thoái hóa về phẩm chất, đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức khiến niềm tin của người dân, doanh nghiệp đối với nền hành chính suy giảm. Trình độ hiểu biết và kỹ năng của cán bộ, công chức để xử lý các vấn đề quản lý tầm vĩ mô và vi mô đạt thấp, chưa đáp ứng yêu cầu của một nền hành chính hiện đại. 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 QLNN trong cơ chế kinh tế mới, trước yêu cầu xây dựng hệ thống hành chính nhà nước dân chủ và hiện đại, thích ứng được với thực tiễn.

*Thứ hai*, vấn đề đặt ra với CCHC phải đảm bảo sự hài hòa, thống nhất, đồng bộ của CCHC với các cuộc cải cách khác trong hệ thống chính trị. CCHC được đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị và cải cách bộ máy nhà nước nói chung. Việt Nam cùng một lúc tiến hành một loạt các cải cách: cải cách lập pháp, cải cách tư pháp, cải cách kinh tế, cải cách giáo dục... Mỗi cuộc cải cách theo đuổi các mục tiêu, kết quả riêng, tuy nhiên những đặc thù của từng cuộc cải cách vẫn nằm trong mối quan hệ tổng thể, phải đảm bảo hài hòa, thống nhất. Chính vì vậy, tính đồng bộ giữa các cuộc cải cách này có ý nghĩa quan trọng, nó tạo ra sự thống nhất ở tầm vĩ mô như hoạch định thể chế, chính sách, pháp luật.

*Thứ ba*, CCHC là công việc khó khăn, phức tạp, lâu dài và gặp nhiều lực cản. Hoạt động hành chính nhà nước cũng là lĩnh vực nhạy cảm, ảnh hưởng trực tiếp, thường xuyên tới quyền và lợi ích hàng ngày của người dân, do đó được người dân, doanh nghiệp quan tâm đặc biệt. Tuy được xác định là nhiệm vụ trọng tâm, đòi hỏi sự đồng thuận của cả hệ thống chính trị nhưng khâu tổ chức triển khai thực hiện từ trung ương đến địa phương chưa ngang tầm nhiệm vụ. Hiện tại vẫn thiếu một giải pháp cần thiết đủ tầm về mặt chỉ đạo để bảo đảm sự kết nối có hiệu quả. Đồng thời, 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, CCHC, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN cần phải tiếp tục nghiên cứu. Có thể nói gần như các yếu tố cấu thành cơ bản của nền hành chính quốc gia đều đòi hỏi phải cải cách, thay đổi. Chính vì vậy, việc triển khai không đơn giản và cũng không thể sớm đạt kết quả<sup>40</sup>.

*Thứ tư*, CCHC ở mỗi quốc gia cũng như ở Việt Nam hiện nay không thể có một hình mẫu cụ thể. Tiến hành cải cách trên tinh thần học hỏi những kinh nghiệm của các nước trong khu vực và trên thế giới và vận dụng hợp lý, linh hoạt phù hợp với bối cảnh, điều kiện Việt Nam. Phạm vi và quy mô rộng lớn của CCHC 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. Thách thức, khó khăn này đặt ra cho nền hành chính Việt Nam những yêu cầu mới trong những giai đoạn, bối cảnh, tình hình mới hiện nay.

*Thứ năm*, CCHC đang đứng trước những thời cơ và thách thức lớn của quá trình toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, của quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Trong điều kiện kinh tế mở, có tính toàn cầu, đòi hỏi phải nhanh chóng tạo lập đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế, thể chế hành chính phù hợp với thông lệ chung của thế giới; phải đổi mới tổ chức bộ máy và nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm của cán bộ, công chức để có thể hòa nhập vào cộng đồng quốc tế, cộng đồng khu vực, trong khi chúng ta đang ở một

---

<sup>40</sup> Bộ Nội vụ (2013), Tlđđ, tr. 21.



khoảng cách khá xa so với thế giới. Đồng thời, sự vận hành nền kinh tế theo các quy luật của thị trường sẽ tác động sâu sắc và đặt ra yêu cầu phải đổi mới mạnh mẽ vai trò, chức năng của Nhà nước nói chung và của nền hành chính nhà nước nói riêng, đòi hỏi phải chuyển mạnh sang nền hành chính “phục vụ”, xóa bỏ triệt để cơ chế “xin - cho”, tạo ra “sân chơi”, “luật chơi” phù hợp với quy luật của thị trường, tôn trọng và tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp.

#### **4. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 và những năm tiếp theo**

##### **a. Quan điểm cải cách hành chính nhà nước**

- Cải cách hành chính phải được tiến hành trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, cải cách bộ máy nhà nước nói chung.

- CCHC phải đáp ứng yêu cầu hoàn thiện nhanh và đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, bảo đảm thuận lợi nhất cho cá nhân, tổ chức và góp phần tích cực chống quan liêu, hách dịch, phòng và chống tham nhũng.

- Thông qua cải cách, tiếp tục làm rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan hành chính, thực hiện phân định rõ trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có phẩm chất và trình độ, năng lực, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

- CCHC phải hướng tới xây dựng một nền hành chính hiện đại, ứng dụng có hiệu quả thành tựu phát triển của khoa học- công nghệ, nhất là công nghệ thông tin.

- Các chủ trương, giải pháp CCHC phải đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- CCHC phải được tiến hành đồng bộ, vững chắc, có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với điều kiện lịch sử cụ thể và bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững của đất nước.

##### **b. Mục tiêu cải cách hành chính nhà nước**

- Đẩy mạnh CCHC nhằm tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN; xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại; đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực; hệ thống các cơ quan nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế; đáp ứng tốt yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước.

- Xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN nhằm giải phóng lực lượng sản xuất, huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển đất nước. Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thông thoáng, thuận lợi, minh bạch nhằm giảm thiểu chi phí về thời gian và kinh phí của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong việc tuân thủ thủ tục hành chính.

- Xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền dân chủ của nhân dân, bảo vệ quyền con người, gắn quyền con người với quyền và lợi ích của dân tộc, của đất nước.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ, đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước.

#### c. Nội dung cải cách hành chính nhà nước

CCHC nhà nước giai đoạn hiện nay tập trung vào 06 nội dung chính như sau:

##### - Một là, cải cách thể chế

Cải cách thể chế tập trung vào việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trên cơ sở Hiến pháp năm 2013. Đó là đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, cụ thể và khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật; đảm bảo tính phù hợp của hệ thống thể chế, pháp luật, chính sách của Việt Nam với những điều ước, cam kết,

thỏa thuận quốc tế mà Việt Nam tham gia kí kết. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách, trước hết là thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, bảo đảm sự phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội hiện nay; Sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về xã hội hóa theo hướng quy định rõ phạm vi, cơ chế tác động và trách nhiệm của Nhà nước trong việc quản lý nền kinh tế- xã hội, quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước theo hướng tinh gọn, tăng cường hiệu lực, hiệu quả; quy định về mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, trọng tâm là bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, lấy ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng và về quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

- *Hai là, cải cách thủ tục hành chính*

Nội dung cải cách tập trung vào nâng cao chất lượng thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực, giữa các cơ quan hành chính nhà nước, các ngành, các cấp và trong nội bộ từng cơ quan hành chính nhà nước, nhất là thủ tục hành chính liên quan tới người dân, doanh nghiệp: cắt giảm thủ tục hành chính, kiểm soát chặt chẽ việc ban hành mới các thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật; công khai, minh bạch tất cả các thủ tục hành chính bằng các hình thức thiết thực và thích hợp; thực hiện thống nhất cách tính chi phí mà cá nhân, tổ chức phải bỏ ra khi giải quyết thủ tục hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước; duy trì và cập nhật cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính; Đồng thời, tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về các quy định hành chính để hỗ trợ việc nâng cao chất lượng các quy định hành chính và giám sát việc thực hiện thủ tục hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp.

- *Ba là, cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước*

Nội dung cải cách tập trung vào tiến hành tổng rà soát về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và biên chế hiện có của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương; trên cơ sở đó, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, sắp xếp lại các cơ quan, đơn vị nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo, bỏ trống hoặc trùng lặp về chức năng,

nhệm vụ, quyền hạn, đảm bảo bộ máy tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; Hoàn thiện cơ chế phân cấp, tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra, đồng thời, đề cao vai trò chủ động, tinh thần trách nhiệm, nâng cao năng lực của từng cấp, từng ngành; xây dựng mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn phù hợp. Đối với đơn vị sự nghiệp công lập, thực hiện cải cách và triển khai trên diện rộng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công, nâng cao chất lượng dịch vụ công.

- *Bốn là*, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức

Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có số lượng, cơ cấu hợp lý, đủ trình độ, phẩm chất đạo đức và năng lực thi hành công vụ, phục vụ nhân dân và phục vụ sự nghiệp phát triển của đất nước; trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, đơn vị, xây dựng cơ cấu cán bộ, công chức, viên chức hợp lý gắn với vị trí việc làm. Đồng thời, nâng cao hiệu quả hoạt động tuyển dụng, bố trí, phân công nhiệm vụ phù hợp với trình độ, năng lực, sở trường của công chức, viên chức trúng tuyển; thực hiện chế độ thi nâng ngạch theo nguyên tắc cạnh tranh; thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo, quản lý; đổi mới hoạt động đánh giá cán bộ, công chức, viên chức trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; thực hiện nghiêm túc, hiệu quả chính sách tinh giản biên chế; gắn nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức, viên chức tương ứng với trách nhiệm.

Tập trung đổi mới nội dung và chương trình, hình thức đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức. Tập trung nguồn lực ưu tiên cho cải cách chính sách tiền lương, chế độ đãi ngộ, tạo động lực làm việc, đổi mới hoạt động khen thưởng, nâng cao trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương hành chính và đạo đức công vụ của cán bộ, công chức, viên chức.

- *Năm là*, cải cách tài chính công

Tiếp tục hoàn thiện chính sách và hệ thống thuế, các chính sách về thu nhập, tiền lương, tiền công; thực hiện cân đối ngân sách tích cực, bảo đảm tỷ lệ tích lũy hợp lý cho đầu tư phát triển; dành nguồn lực cho con người, nhất là cải



cách chính sách tiền lương và an sinh xã hội; phấn đấu giảm dần bội chi ngân sách; đổi mới cơ chế, chính sách tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty; quản lý chặt chẽ việc vay và trả nợ nước ngoài; giữ mức nợ Chính phủ, nợ quốc gia và nợ công trong giới hạn an toàn; đổi mới cơ chế hoạt động, nhất là cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công; từng bước thực hiện chính sách điều chỉnh giá dịch vụ sự nghiệp công phù hợp; chú trọng đổi mới cơ chế tài chính của các cơ sở giáo dục, đào tạo, y tế công lập theo hướng tự chủ, công khai, minh bạch.

Đồng thời, nhà nước cũng tiếp tục đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính nhà nước, tiến tới xóa bỏ chế độ cấp kinh phí theo số lượng biên chế, thay thế bằng cơ chế cấp ngân sách dựa trên kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, chất lượng chi tiêu theo mục tiêu, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước; chuyển các đơn vị sự nghiệp khoa học, công nghệ sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm

- *Sáu là*, hiện đại hóa hành chính

Nội dung hiện đại hóa nền hành chính tập trung đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, bảo đảm hầu hết các văn bản, tài liệu chính thức trao đổi giữa các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện dưới dạng điện tử; cán bộ, công chức, viên chức thường xuyên sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc; bảo đảm dữ liệu điện tử phục vụ hầu hết các hoạt động trong các cơ quan; hầu hết các giao dịch của các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện trên môi trường điện tử, mọi lúc, mọi nơi, dựa trên các ứng dụng truyền thông đa phương tiện; Hoàn thiện và đẩy mạnh hoạt động của Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ trên Internet, đảm bảo công khai, minh bạch thủ tục hành chính, đáp ứng nhu cầu thực tế, phục vụ người dân và doanh nghiệp mọi lúc, mọi nơi, dựa trên nhiều phương tiện khác nhau.

## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích làm rõ sự cần thiết khách quan phải cải cách hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay?
2. Phân tích làm rõ các quan điểm cải cách hành chính nhà nước được thể hiện trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020?
3. Phân tích các quan điểm của Đảng về cải cách hành chính nhà nước?
4. Nêu khái quát các xu hướng cải cách hành chính nhà nước hiện nay?
5. Cải cách hành chính nhà nước tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác đang gặp phải những khó khăn, thách thức gì? Nguyên nhân? Giải pháp khắc phục?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.
- Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức, quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.
- Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/01/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020.
- Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 13/6/2013 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 8/11/2011 của Chính phủ về ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2011 - 2020.
- Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 04/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016 - 2020.
- Báo cáo tổng kết cải cách hành chính nhà nước hàng năm của Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương.
- Cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam từ góc nhìn các nhà khoa học, Học viện Hành chính Quốc gia, NXB. Lao động, Hà Nội, 2011.
- Nguyễn Hữu Hải: Cải cách hành chính nhà nước: Lý luận và thực tiễn, NXB. Chính trị Quốc gia, 2015.
- Đoàn Duy Khương: Cải cách hành chính công phục vụ phát triển kinh tế cải thiện môi trường kinh doanh, NXB. Chính trị Quốc gia, 2016.
- Phạm Thái Quốc: Cải cách hành chính công ở một số nước Châu Á và bài học cho Việt Nam, NXB. Khoa học xã hội, 2018.

## Chuyên đề 9

# TỔNG QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

## I. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH

### 1. Khái quát chung về ngành

Ngành là tập hợp các doanh nghiệp có cùng kỹ thuật và công nghệ sản xuất và có chung các sản phẩm có cùng giá trị sử dụng phục vụ nhu cầu xã hội. Ví dụ: Ngành nông nghiệp gồm các doanh nghiệp, đơn vị sản xuất sử dụng các kỹ thuật, công nghệ giống nhau để sản xuất ra sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi để đáp ứng nhu cầu lương thực thực phẩm cho xã hội. Hoặc ngành công nghiệp gồm các doanh nghiệp sử dụng kỹ thuật công nghệ giống nhau sản xuất ra sản phẩm công nghiệp. Khi xem xét ngành hẹp hơn (phân ngành) thì ngành sản xuất thép gồm các doanh nghiệp cùng sử dụng kỹ thuật, công nghệ để chế tạo ra sản phẩm thép phục vụ nhu cầu thép xây dựng hoặc thép phục vụ cơ khí chế tạo. Ngành thủy điện gồm những doanh nghiệp sử dụng kỹ thuật, công nghệ giống nhau để sản xuất ra điện.

Theo xu hướng phát triển kinh tế - xã hội chung và trên cơ sở tiến bộ khoa học công nghệ chu kỳ sống của sản phẩm có xu hướng ngắn lại. Nếu những năm cuối thế kỷ XX cứ 25 năm xuất hiện khoảng 15% sản phẩm mới thì sang đầu thế kỷ XXI cứ sau 15 năm đã xuất hiện khoảng 25% sản phẩm mới. Đi kèm với quá trình này là sự xuất hiện của nhiều ngành mới, phân ngành mới. Do đó số lượng ngành và phân ngành sẽ không ngừng thay đổi theo hướng gia tăng.

Trên phạm vi toàn cầu khoảng 10 năm gần đây đã xuất hiện một số ngành mới như: ngành cơ điện tử, ngành vật liệu mới (vật liệu nano, vật liệu sinh học), vận tải công nghệ (Uber, Grab...), thương mại điện tử và ngành này sẽ có vị trí đặc biệt quan trọng trong phát triển kinh tế ở nước ta.

### 2. Phân chia hệ thống kinh tế quốc dân theo ngành

#### a. Mục đích phân ngành

- Để mọi ngành, lĩnh vực của nền kinh tế đều được quản lý;



- Không để bất cứ ngành nào phát triển tự phát, từ đó mà các ngành không cản trở nhau trong quá trình phát triển;

- Tạo ra sự phát triển đồng bộ cần thiết giữa các ngành; từ đó làm cho nền kinh tế quốc dân phát triển có hiệu quả hơn và bền vững hơn.

#### b. Nguyên tắc phân ngành

Ở Việt Nam việc phân chia ngành tuân thủ những nguyên tắc chủ yếu như sau:

- Phân chia ngành đảm bảo tính phù hợp với yêu cầu kinh tế - kỹ thuật của quy trình sản xuất sản phẩm xã hội;

- Phân chia ngành hướng tới việc đảm bảo phát triển ngành một cách có hiệu quả;

- Phân chia ngành để phục vụ việc quản lý nhà nước một cách tốt nhất, bảo đảm cho sự phát triển ngành đem lại hiệu quả cao;

- Phân chia ngành cần chú ý tới xu hướng phát triển của tiên bộ khoa học công nghệ và có tính tới sự tương thích với sự phân chia ngành của thế giới.

#### c. Hệ thống ngành kinh tế ở Việt Nam

Trong lĩnh vực quản lý nhà nước, bảng phân ngành kinh tế quốc dân được Thủ tướng chính phủ quyết định (tại Quyết định số 27/2018/QĐ-TTg, ngày 6/7/2018 về Ban hành hệ thống ngành kinh tế quốc dân của Việt Nam). Cụ thể, ở Việt Nam hệ thống ngành kinh tế quốc dân được chia ra thành 5 cấp để quản lý:

- Ngành cấp 1 có 21 ngành;
- Ngành cấp 2 có 88 ngành;
- Ngành cấp 3 có 242 ngành;
- Ngành cấp 4 có 486 ngành;
- Ngành cấp 5 có 734 ngành.

Theo Bảng hệ thống ngành kinh tế quốc dân thì ngành được hiểu là tập hợp các doanh nghiệp có quy trình kỹ thuật, công nghệ sản xuất giống nhau và làm ra sản phẩm mang tính kỹ thuật- kinh tế, có giá trị sử dụng tương đối giống nhau. Nền kinh tế Việt Nam chia thành ba nhóm ngành lớn: Nông nghiệp, Công

ngành- xây dựng và Dịch vụ. Mỗi nhóm ngành lớn lại chia thành các phân ngành nhỏ hơn để phục vụ thống kê số liệu và để quản lý nhà nước. Hiện nay Tổng cục thống kê đang sử dụng hệ thống ngành kinh tế này để thống kê số liệu, phân tích kinh tế vĩ mô phục vụ quản lý kinh tế. Ví dụ minh họa:

- Trong ngành nông nghiệp có ngành trồng trọt, ngành chăn nuôi và dịch vụ nông nghiệp. Trong ngành trồng trọt có ngành sản xuất lúa gạo, ngành sản xuất cà phê... Trong ngành chăn nuôi có ngành chăn nuôi lợn, ngành chăn nuôi bò...

- Trong ngành công nghiệp có ngành sản xuất vật liệu xây dựng. Trong ngành công nghiệp vật liệu xây dựng có ngành sản xuất xi măng, sản xuất gạch ngói...

- Trong ngành công nghiệp xây dựng có ngành xây dựng cầu đường, ngành xây dựng nhà ở, ngành xây dựng công trình công nghiệp...

Trong ngành dịch vụ có ngành giáo dục đào tạo. Trong ngành giáo dục đào tạo có ngành giáo dục phổ thông, ngành giáo dục đại học....

Thực tế cho thấy, không có một hệ thống hay tiêu chuẩn phân ngành nào là hoàn chỉnh và tồn tại bất biến. Mỗi giai đoạn phát triển ứng với mỗi trình độ phát triển và trình độ quản lý nhà nước mà người ta tiến hành phân ngành kinh tế quốc dân để quản lý.

### **3. Nội dung quản lý nhà nước theo ngành**

#### **a. Khái niệm quản lý nhà nước theo ngành**

Quản lý nhà nước theo ngành được hiểu là việc cơ quan quản lý nhà nước sử dụng bộ máy, công cụ của mình để thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành. Hoạt động quản lý theo ngành được thực hiện trên phạm vi toàn quốc và trên phạm vi từng địa phương hay trên phạm vi một vùng lãnh thổ. Việc quản lý nhà nước theo ngành được thực thi theo quy định của pháp luật.

#### **b. Cơ quan quản lý nhà nước theo ngành**

Tại Điều 2, Nghị định số 123/2016/NĐ-CP, ngày 01/9/2016 quy định Bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc.

Tại Chương II, Nghị định số 123/2016/NĐ-CP, ngày 01/9/2016 đã quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ về pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, hợp tác quốc tế, cải cách hành chính; quản lý nhà nước các dịch vụ sự nghiệp công thuộc ngành, lĩnh vực; quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã và các loại hình kinh tế tập thể, tư nhân khác; quản lý hội, tổ chức phi Chính phủ; quản lý tổ chức bộ máy, biên chế công chức và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập; quản lý cán bộ, công chức, viên chức; quản lý tài chính, tài sản; kiểm tra, thanh tra.

Việc quản lý nhà nước theo ngành cần nhấn mạnh một số điểm:

- Ở Trung ương

Tùy theo mức độ chuyên ngành, chuyên môn hóa rộng hay hẹp mà các Bộ có thể chịu trách nhiệm quản lý đa ngành tới đâu. Mỗi Bộ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành. Tùy theo từng giai đoạn khác nhau mà số lượng các Bộ quản lý ngành có thể khác nhau.

- Ở địa phương

Về nguyên tắc, chính quyền địa phương: UBND là cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. Chủ thể này thực hiện quản lý nhà nước mang tính toàn diện tất cả các vấn đề (ngành) trên địa bàn lãnh thổ. HĐND có trách nhiệm giám sát thực hiện luật pháp của UBND cùng cấp.

Giúp việc cho hoạt động quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành trên địa bàn lãnh thổ được thực hiện thông qua các cơ quan chuyên môn. Số lượng các cơ quan chuyên môn mang tính chuyên ngành cũng như loại ngành do Chính phủ quy định. Không phải ở trung ương có bao nhiêu bộ ngành, ở địa phương cần có bấy nhiêu cơ quan chuyên môn.

Các cơ quan chuyên môn được tổ chức ở hai cấp hành chính: cấp tỉnh và cấp huyện.

Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND và theo quy định của pháp luật.

Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên.

Tất cả những chủ thể quản lý nhà nước theo ngành đều được pháp luật quy định. Ví dụ các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục:

- + Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về giáo dục;

- + Chính phủ trình Quốc hội trước khi quyết định những chủ trương lớn có ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ học tập của công dân trong phạm vi cả nước, những chủ trương về cải cách nội dung chương trình của một cấp học; hàng năm báo cáo Quốc hội về hoạt động giáo dục và việc thực hiện ngân sách giáo dục;

- + Bộ Giáo dục và Đào tạo chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục đào tạo;

- + Bộ, cơ quan ngang bộ phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục theo thẩm quyền;

- + Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục theo sự phân cấp của Chính phủ. Sở và Phòng giáo dục và đào tạo giúp UBND tỉnh, huyện quản lý hoạt động giáo dục đào tạo trên địa bàn.

### c. Nội dung quản lý nhà nước theo ngành

Cơ quan nhà nước thực hiện chức năng quản lý đối với các ngành theo những nội dung hoặc nhiệm vụ chủ yếu như sau:

- Quản lý và điều chỉnh mục tiêu phát triển của ngành, ví dụ:

- + Xây dựng đề án quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành: xác định mục tiêu và định hướng phát triển ngành;

- + Điều chỉnh mục tiêu, định hướng phát triển ngành khi cần thiết.

- Tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, như:

- + Lựa chọn hình thức doanh nghiệp, loại hình doanh nghiệp và loại hình công nghệ để phát triển ngành;

- + Xây dựng kế hoạch thu hút vốn FDI. Việc xúc tiến đầu tư và cấp giấy chứng nhận đầu tư phải được Bộ ngành phối hợp với các địa phương để thực hiện;



- + Thực hiện quản lý chất lượng sản phẩm và công nghệ sản xuất;
- + Kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch ngành.
- Triển khai phối hợp liên ngành, như:
  - + Phối hợp các ngành trong việc sử dụng tài nguyên (nhất là đối với những tài nguyên mang ý nghĩa liên ngành);
  - + Phối hợp các ngành trong việc sử dụng tài nguyên đất;
  - + Phối hợp các ngành trong việc sử dụng tài nguyên nước;
  - + Phối hợp các ngành trong việc xây dựng các công trình mang ý nghĩa liên ngành và tác động đến nhiều ngành khác, như xây dựng thủy điện, xử lý chất thải;
  - + Phối hợp giữa các doanh nghiệp thuộc các ngành khác nhau trong việc xây dựng nhà ở cho công nhân (người lao động).
- Đánh giá việc thực hiện các chủ trương, mục tiêu phát triển ngành theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, ví dụ:
  - + Đánh giá việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành;
  - + Rà soát chính sách xem có gì cần điều chỉnh và bổ sung đảm bảo yêu cầu phát triển theo quy hoạch và theo kế hoạch;
  - + Đánh giá việc thực hiện các quy định về khuyến khích, hạn chế phát triển đã được pháp luật quy định đối với các doanh nghiệp và đối với các địa phương/vùng lãnh thổ;
  - + Đánh giá việc thực hiện các chính sách khuyến khích phát triển ngành xem các địa phương, doanh nghiệp có thực hiện đúng không? Có gì cần điều chỉnh;
  - + Đánh giá việc thực hiện các chính sách hạn chế phát triển ngành xem các địa phương, các doanh nghiệp có thực hiện đúng không. Đặc biệt chú ý đánh giá mức độ sai phạm về sử dụng công nghệ và xây dựng các công trình bảo vệ môi trường (xử lý rác thải và nước thải);
- Thực hiện kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật và chế tài đối với hoạt động phát triển của doanh nghiệp, tổ chức và của các địa phương cấp dưới, như:
  - + Tổ chức thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật của doanh nghiệp và của các địa phương về phát triển ngành;

+ Đánh giá thực hiện chế tài đối với các hành vi vi phạm luật về sử dụng công nghệ, đất đai và xử lý chất thải;

+ Thực hiện chế tài đối với mở rộng sản xuất không được phép;

+ Đánh giá thực hiện chế tài đối với gian lận thương mại và chuyển giá (khai lỗ giả lãi thật);

- Tập huấn nghiệp vụ quản lý cho đội ngũ công chức làm việc trong lĩnh vực quản lý ngành, như:

+ Tập huấn nghiệp vụ quản lý mới;

+ Cung cấp thông tin về các Hiệp định thương mại, về cạnh tranh thương mại trên phạm vi toàn cầu.

- Đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước đối với các ngành.

Đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành có mục đích là xem hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành đến mức nào, hiệu quả đạt được có bền vững không. Việc đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành phải thông qua phân tích hiệu quả phát triển ngành, đóng góp của ngành vào nền kinh tế. Cụ thể là phân tích mức độ thay đổi tỷ trọng giá trị gia tăng và tỷ trọng giá trị xuất khẩu của ngành trong tổng thể nền kinh tế quốc dân, thay đổi năng suất lao động của các ngành, thay đổi hiệu quả vốn đầu tư theo ngành.

## **II. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO LÃNH THỔ**

### **1. Khái quát chung về lãnh thổ**

Lãnh thổ với tư cách là đối tượng quản lý nhà nước là một vùng xác định, có ranh giới pháp lý được nhà nước quyết định mà ở đó hiện hữu các yếu tố tự nhiên, dân cư, lao động, các doanh nghiệp gắn với hoạt động kinh tế, môi trường, nơi có các hoạt động an ninh, quốc phòng cần được quản lý. Nói cụ thể hơn, lãnh thổ được xem như một không gian địa lý và gắn liền với nó là các hệ thống tự nhiên, người dân cùng các giá trị truyền thống, hệ thống doanh nghiệp, hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hệ thống an ninh quốc phòng và hệ thống môi trường.

Ở Việt Nam, lãnh thổ chịu sự quản lý của Nhà nước bao gồm: i) Vùng kinh tế lớn; ii) Đơn vị hành chính; iii) Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

## **2. Phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ**

### **a. Khái niệm đơn vị hành chính lãnh thổ**

Đơn vị hành chính lãnh thổ được Nhà nước xác lập, có ranh giới pháp lý, ở đó có các nguồn tài nguyên thiên nhiên, có các điều kiện tự nhiên, có dân cư sinh sống gắn với các hoạt động sản xuất kinh doanh. Hệ thống đơn vị hành chính lãnh thổ được sử dụng để thực hiện nhiệm vụ thống kê và nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Đơn vị hành chính do Quốc hội quyết định. Theo Khoản 1, Điều 110, Hiến pháp năm 2013 đã xác định đơn vị hành chính của nước CHXHCN Việt Nam được phân định như sau:

- Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương;

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

- Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

### **b. Nguyên tắc phân chia và cách thức phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ**

Việc phân chia hệ thống đơn vị hành chính lãnh thổ tuân thủ các nguyên tắc chủ yếu sau đây:

- Việc phân định đơn vị hành chính lãnh thổ phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó phụ thuộc vào trình độ quản lý nhà nước, yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của lãnh thổ cũng như của quốc gia. Khi thay đổi ranh giới hành chính hay khi sáp nhập, giải thể, điều chỉnh, tách phải do Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định. Quốc hội có thẩm quyền thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ lấy hiệu quả làm tiêu chí tối thượng, phục vụ quản lý nhà nước một cách hiệu lực, hiệu quả đối với các đơn vị hành chính lãnh thổ trên phạm vi quốc gia.

- Địa giới hành chính phải được xác định rõ ràng bằng những mốc, những dấu hiệu cụ thể có tính pháp lý. Ví dụ, trong quyết định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, quy định một số yếu tố để xác định, thể hiện địa giới hành chính.

- Việc phân chia đơn vị hành chính phải theo quy định của pháp luật.

Ngày 25/5/2016, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính ở nông thôn và ở đô thị, theo đó quy định quy mô dân số, diện tích của tỉnh, huyện, quận, xã, phường theo vùng miền và theo nông thôn - đô thị.

c. Các đơn vị hành chính lãnh thổ của Việt Nam

- Các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương<sup>41</sup>

+ Các thành phố trực thuộc trung ương (5 đơn vị);

+ Các tỉnh còn lại (58 đơn vị).

- Các huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã

+ Các huyện (546 đơn vị);

+ Các thành phố thuộc tỉnh (68 thành phố thuộc tỉnh);

+ Các thị xã (50 thị xã).

- Các xã, thị trấn và phường

+ Các xã (8973 xã);

+ Các thị trấn (602 thị trấn);

- Các phường (1587 phường).

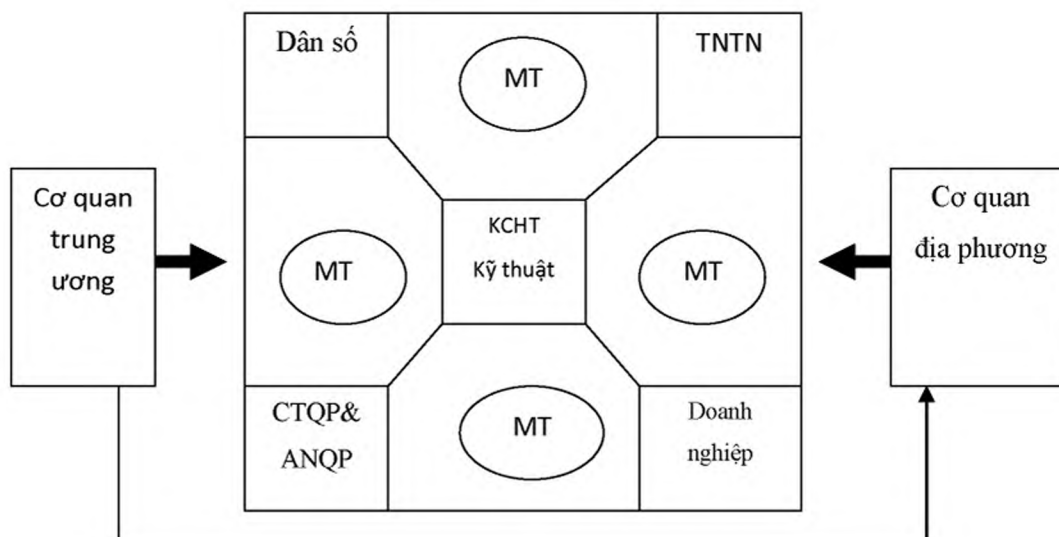
### **3. Nội dung quản lý nhà nước theo lãnh thổ**

Chính quyền trung ương cùng chính quyền địa phương phối hợp quản lý vùng lãnh thổ (xem sơ đồ dưới).

---

<sup>41</sup> Số liệu 2017. Niên giám thống kê, Tổng cục thống kê





Hình 1: Sơ đồ cấu trúc vùng lãnh thổ và Cơ quan QLNN

Ghi chú: CQ: Chính quyền; TNTN: Tài nguyên thiên nhiên; MT: Môi trường; KCHT: Kết cấu hạ tầng; CTQP: Công trình quốc phòng; ANQP: An ninh quốc phòng

Nhà nước (cụ thể là Chính phủ và UBND các cấp) thực hiện chức năng quản lý đối với vùng lãnh thổ với những nội dung chủ yếu như:

- Quản lý việc dự trữ, khai thác và sử dụng các loại tài nguyên thiên nhiên và nguồn lực của vùng lãnh thổ; trong đó có việc bảo vệ tài nguyên và bảo vệ môi trường; đồng thời quản lý biến đổi khí hậu và thiên tai.

- Quản lý các hoạt động sản xuất kinh doanh và làm cho sản xuất trên vùng lãnh thổ phát triển có hiệu quả hơn trên cơ sở sử dụng những tính ưu việt của chuyên môn hoá, tập trung hóa, hợp tác hoá và liên hiệp hoá trên lãnh thổ.

- Quản lý đô thị và nông thôn.

- Quản lý kết cấu hạ tầng.

- Quản lý các hoạt động xã hội, dân số và lao động, phân bố dân cư và chăm lo đời sống nhân dân...

- Quản lý những các hoạt động chính trị và an ninh quốc phòng.

- Bảo đảm việc thi hành pháp luật, tăng cường pháp luật trong tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức, người dân và giải quyết xung đột trên địa bàn.

Những điểm cơ bản cần chú ý khi bàn về quản lý nhà nước theo lãnh thổ:

- Nội dung và mức độ yêu cầu của công việc quản lý theo lãnh thổ sẽ có sự thay đổi theo các cấp lãnh thổ cũng như theo các giai đoạn phát triển của đất nước. Không thể không chú trọng yếu tố chính trị trong quá trình quản lý nhà nước theo lãnh thổ. Ý chí chính trị tác động nhiều đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước theo lãnh thổ.

- Việc quản lý nhà nước theo lãnh thổ là để phát triển chứ không chỉ để “nắm chặt” dẫn tới kìm hãm phát triển, nên phải có cơ chế kiểm soát quyền và trách nhiệm quản lý. Đồng thời, phải được xã hội phản biện và phải có sự giám sát của cộng đồng.

- Sự phối hợp giữa các ngành, các cấp trong quá trình quản lý nhà nước theo lãnh thổ là đòi hỏi khách quan và phải có tính khoa học.

- Mục đích và nội dung quản lý nhà nước theo các loại lãnh thổ (cấp đơn vị hành chính) tuy có những điểm chung nhưng cũng có nhiều điểm khác biệt (chủ yếu do đặc điểm, tính chất và đòi hỏi của mỗi loại lãnh thổ). Nên mỗi loại sẽ có những nội dung riêng như:

- + Quản lý nhà nước đối với vùng kinh tế lớn;
- + Quản lý nhà nước đối với tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương;
- + Quản lý nhà nước đối với huyện;
- + Quản lý nhà nước đối với xã;
- + Quản lý nhà nước đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

#### **4. Phân cấp quản lý nhà nước theo lãnh thổ**

Điều 13, Luật Tổ chức chính quyền địa phương<sup>42</sup>, việc phân cấp cho chính quyền địa phương được quy định:

(1). Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

---

<sup>42</sup> Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2016/QH13, ngày 10/5/2015

(2). Việc phân cấp phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật này và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp.

(3). Cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp.

(4). Cơ quan nhà nước được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Căn cứ tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp.

Phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước đối với phát triển theo lãnh thổ là việc cơ quan quản lý nhà nước cấp trên phân quyền và trách nhiệm cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới để công việc quản lý nhà nước đạt hiệu quả cao hơn, phát huy tính tự chủ, chủ động của chính quyền cấp dưới; tạo tiền đề tốt cho sự phát triển và cải thiện đời sống của người dân. Nói cách khác, phân cấp quản lý nhà nước là việc cơ quan quản lý cấp trên trao cho chính quyền cấp dưới quyền tự quyết định, tự quản lý những công việc cụ thể đối với từng lĩnh vực cụ thể dưới sự kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên.

Ngày 30/6/2004 Chính phủ đã ra Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP về việc tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý giữa Chính phủ và Chính quyền cấp tỉnh và giữa chính quyền địa phương các cấp. Đến ngày 21/3/2016, Chính phủ tiếp tục ra Nghị Quyết số 21/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Theo đó Chính phủ phân cấp quản

lý cho cấp tỉnh một cách tương đối cụ thể đối với 5 lĩnh vực: Quản lý ngân sách nhà nước; thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phân vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; quản lý đầu tư (đối với đầu tư từ ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ hoặc trái phiếu chính quyền địa phương); quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức; và quản lý đất đai.

Hiện nay, việc phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh cụ thể như sau:

- Đối với cấp trung ương
  - + Ban hành đường lối, chủ trương, luật pháp, chính sách phát triển kinh tế - xã hội trên phạm vi cả nước;
  - + Xây dựng kế hoạch và quản lý đầu tư công (đặc biệt là trong lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật liên tỉnh), đầu tư FDI, ngân sách, kinh tế nhà nước, công trình an ninh quốc phòng;
  - + Quản lý tài nguyên có ý nghĩa quốc gia (đất, nước, khoáng sản quan trọng, tài nguyên biển...) và hướng dẫn, kiểm tra bảo vệ môi trường;
  - + Quản lý chung về đối ngoại, an ninh quốc phòng....
- Đối với cấp địa phương
  - + Tổ chức thực hiện luật pháp, chủ trương, đường lối phát triển kinh tế - xã hội (là chủ yếu);
  - + Thanh kiểm tra, giám sát hoạt động phát triển trên địa bàn;
  - + Trực tiếp quản lý các hoạt động của người dân, doanh nghiệp, tổ chức hoạt động trên địa bàn.

Ở Việt Nam chưa có một luật riêng về phân cấp quản lý nhà nước. Các quy định về phân cấp được lồng ghép vào các luật, nghị định, nghị quyết của Nhà nước (của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng chính phủ và Bộ trưởng hoặc Thủ trưởng cơ quan ngang bộ).



## **CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN**

1. Phân ngành kinh tế và phân ngành trong việc tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam qua các giai đoạn như thế nào?
2. Những vấn đề đặt ra trong thực tiễn tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp ở Việt Nam?
3. Những vấn đề đặt ra trong quản lý ngành ở địa phương Việt Nam trong giai đoạn hiện nay? Liên hệ thực tế với ngành/lĩnh vực học viên công tác.
4. Các loại hình đơn vị hành chính - lãnh thổ? Những yếu tố ảnh hưởng tới việc phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ?
5. Mối quan hệ giữa quản lý nhà nước theo ngành và quản lý nhà nước theo lãnh thổ? Chi ví dụ minh họa.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.
- Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của UBTVQH về phân loại đô thị.
- Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính.
- Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.
- Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.
- Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.
- Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang bộ.
- Quyết định số 27/2018/QĐ-TTg ngày 06/7/2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Hệ thống ngành kinh tế Việt Nam.
- Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật: Phân cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam, thực trạng và triển vọng, NXB Công an nhân dân, 2011.
- Tổng cục Thống kê: Danh mục các đơn vị hành chính Việt Nam 2010, NXB. Thống kê, 2011.
- Hoàng Vĩnh Giang: Giải pháp cho các tình huống quản lý hành chính cấp cơ sở, NXB. Chính trị Quốc gia, 2014.
- Đoàn Văn Nhuệ: Giáo trình Quản lý phát triển địa phương, NXB. Chính trị Quốc gia, 2015.

## Phần II

### CÁC KỸ NĂNG

#### Chuyên đề 10

### KỸ NĂNG QUẢN LÝ THỜI GIAN

#### I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN LÝ THỜI GIAN

##### 1. Khái niệm quản lý thời gian

Có nhiều cách hiểu khác nhau về quản lý thời gian, chẳng hạn như:

- Quản lý thời gian có nghĩa là làm được nhiều việc hơn trong một khoảng thời gian nhất định.

- Quản lý thời gian là việc không lãng phí thời gian vào những việc không liên quan.

- Quản lý thời gian để tránh được việc vội vã khi hoàn thành công việc vào phút cuối.

- Quản lý thời gian là việc quyết định sử dụng thời gian một cách tốt nhất.

Trong hoạt động thực thi công vụ, *quản lý thời gian được hiểu là việc cán bộ, công chức, viên chức kiểm soát tốt hơn khoảng thời gian 8h tại cơ quan; đồng thời vận dụng các kỹ năng để sử dụng, phân bổ khoảng thời gian đó một cách hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả thực thi công việc.*

##### 2. Phân chia thời gian hợp lý và quản lý thời gian hiệu quả

Khi nghiên cứu về khái niệm quản lý thời gian, cần phân biệt hai cách tiếp cận: (1) Phân chia thời gian hợp lý; (2) Quản lý thời gian hiệu quả.

###### a. Phân chia thời gian hợp lý

Là việc phân phối, sử dụng quỹ thời gian một cách thông minh và hợp lý cho các công việc cần thực hiện, trong đó ưu tiên theo đuổi những mục tiêu quan trọng nhất.

###### b. Quản lý thời gian hiệu quả

Là quá trình phân chia thời gian hợp lý một cách thường xuyên, liên tục nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng thời gian, bao gồm việc lập kế hoạch làm việc, xây dựng danh mục những việc cần làm, ủy thác công việc ...

### 3. Sự cần thiết phải quản lý thời gian

Sự cần thiết phải quản lý thời gian vì những lý do sau đây:

#### a. Đặc tính của thời gian

Khác với các nguồn lực khác, thời gian chứa đựng những đặc tính mà không một nguồn lực nào có được:

- Không thể quay lại;
- Không thể dự trữ;
- Không thể thay thế;
- Không thể đảo ngược.

Điều đó có nghĩa là, thời gian đã trôi qua thì không thể lấy lại được, thời gian đã lãng phí thì không thể đảo ngược được, thời gian không sử dụng sẽ không thể tiết kiệm hay dự trữ cho các mục tiêu tương lai, và thời gian là duy nhất mà không thể có sự thay thế.

#### b. Lợi ích của việc quản lý thời gian hiệu quả

Sử dụng nguồn lực thời gian tốt và hợp lý sẽ mang lại rất nhiều lợi ích thuyết phục. Người ta thường nói rằng, sự khác nhau cơ bản giữa người thành công và kẻ thất bại chính nằm ở cách mà họ sử dụng thời gian của bản thân, bởi vì quản lý thời gian tốt sẽ mang lại những giá trị sau đây:

- *Nâng cao hiệu quả và năng suất làm việc:* Quản lý thời gian tốt sẽ giúp công chức biết cách phân bổ thời gian hợp lý giữa công việc chuyên môn, công việc cá nhân và thời gian giải trí; sẽ giúp tập trung cho những công việc mang tính mục tiêu và dài hạn; sẽ giúp lựa chọn khung giờ tốt nhất để hoàn thành những công việc quan trọng nhất; giúp thực hiện công việc một cách trôi chảy, tuần tự, theo kế hoạch, từ đó nâng cao được hiệu suất của công việc.

- *Có thể dự trù được nhiều việc cho kế hoạch tương lai và giải quyết các vấn đề mang tính dài hạn:* Quản lý thời gian tốt luôn gắn với việc xây dựng kế hoạch thực hiện công việc, giúp chủ động với những mục tiêu mang tính dài hạn, tránh tập trung vào những công việc vụn vặt, tức thì nhưng lại không quan trọng, không mang lại giá trị.



- *Giảm bớt áp lực trong công việc*: Khi biết cách quản trị thời gian hợp lý, công chức sẽ luôn chủ động với các kế hoạch của mình, không rơi vào tình trạng căng thẳng hay khủng hoảng do công việc bị ứ đọng hoặc dồn nén.

- *Tăng lượng “thời gian riêng tư” cho mỗi cá nhân*: Quản lý thời gian tốt sẽ tạo thêm nhiều thời gian dành cho những những giá trị cá nhân ...

- *Tăng niềm vui trong công việc và cuộc sống*: Khi cán bộ, công chức hài lòng với kết quả công việc, chủ động với công việc được giao, không bị áp lực về thời gian, có đủ thời gian cho cá nhân, đó chính là lúc cán bộ, công chức luôn cảm thấy vui vẻ và hạnh phúc.

Như vậy, quản lý thời gian hiệu quả không chỉ mang lại ích lợi là nâng cao hiệu suất làm việc của cá nhân mà còn góp phần nâng cao hiệu quả công việc của cơ quan, tổ chức. Đặc biệt trong bộ máy cơ quan nhà nước, quản lý thời gian hiệu quả là nâng cao năng suất lao động trong khu vực công, là cơ sở để xác định lại vị trí việc làm, xác định khối lượng biên chế phù hợp và góp phần vào thành công của chủ trương tinh giản biên chế trong giai đoạn hiện nay.

#### **4. Nguyên nhân gây lãng phí thời gian**

Lãng phí thời gian bởi vì những nguyên nhân sau:

- *Thiếu các mục tiêu*: Khi không đặt ra mục tiêu, sẽ không biết cần làm gì có ích cho công việc và cuộc sống, không biết công việc nào quan trọng để ưu tiên làm trước. Khi đó sẽ rất dễ sa đà và mất thời gian vào những việc không mang lại nhiều giá trị cho bản thân.

- *Làm việc không có kế hoạch*: Khi không kiểm soát được các việc cần làm, công chức sẽ rơi vào tình trạng lúc thì thành thoi lúc thì “vất chân lên cổ” để giải quyết công việc. Tuy nhiên, công việc đã được lên kế hoạch (không phải cứng nhắc) được thực hiện theo thời gian đã định trong kế hoạch, đôi khi người ta phải biết điều chỉnh linh hoạt cho phù hợp với tình trạng công việc và khi có những tình huống bất ngờ xảy đến.

- *Tính trì hoãn*: Trì hoãn hay còn có những cách gọi khác với nghĩa tương tự là tính chần chừ, hay thói lề mề, sự lẩn lữa làm cho thời gian trôi qua lãng

phí. Điều này sẽ khiến cho công việc bị dồn lại, ứ đọng, và rơi vào trạng thái mất kiểm soát khi đến hạn chót.

- *Không có khả năng nói “không”*: Khi không biết nói “không” với những công việc mà người khác nhờ làm, có nghĩa công chức đã làm mất thời gian của chính mình bởi những công việc không phải của bản thân và khi đó khó có thể tránh được những áp lực sau này.

- *Chủ nghĩa hoàn hảo*: Người theo chủ nghĩa hoàn hảo hay còn gọi là người cầu toàn là những người luôn nỗ lực làm mọi thứ một cách hoàn hảo nhất, không có sai sót và đặt ra những tiêu chuẩn lẫn mục tiêu phi thực tế cho chính họ. Những người cầu toàn lại liên tục trì hoãn vì họ sợ bị từ chối, chê bai và thất bại. Đối với họ, sẽ luôn có thứ phải sửa chữa, thay đổi và họ nhất định không thực hiện nếu chưa cảm thấy hài lòng. Bởi thế, sự trì hoãn rất thường xảy ra với những người có tính cầu toàn.

- *Góc làm việc không gọn gàng*: Đối với cán bộ, công chức, đây là một nguyên nhân gây lãng phí thời gian khá phổ biến. Khi rơi vào bẫy này, công chức thường mất thời gian để tìm kiếm vật dụng, tài liệu, hay những thiết bị làm việc khi cần sử dụng đến chúng. Đây là một “tên trộm thời gian” rất thường xuyên gặp do chính thói quen của công chức tạo nên.

- *Điện thoại - internet, chuyện phiếm*: thời gian sẽ lãng phí nếu dành nhiều thời gian cho nhắn tin, chat, các mạng xã hội... đặc biệt là trong 8h làm việc tại cơ quan.

## **II. CÁC BIỆN PHÁP SỬ DỤNG THỜI GIAN HIỆU QUẢ**

### **1. Hiểu về bản thân**

#### **a. Xác định mục tiêu cá nhân**

Việc xác định mục tiêu trong công việc sẽ giúp công chức xem xét và thực hiện công việc của mình một cách logic, và đạt hiệu quả cao. Xác định mục tiêu nhằm: Tập trung cho những công việc quan trọng nhất, xác định được phương hướng làm việc, ít tốn thời gian cho những việc không quan trọng, hạn chế việc lãng phí thời gian. Do vậy, bước đầu tiên khi tiến hành công việc là công chức cần phải xác định mục tiêu cụ thể cần đạt được khi hoàn tất công việc.

Để xác định mục tiêu tốt, cần vận dụng nguyên tắc dưới đây để mục tiêu của bạn trở thành mục tiêu SMART (thông minh).

<b>S</b>	<b>Specific</b> (cụ thể)	Mục tiêu cần phải có sự rõ ràng cụ thể về cái gì, ai, ở đâu, khi nào và tại sao. Có mục tiêu cụ thể, chúng ta sẽ biết mình cần gì, biết mình cần bắt đầu từ đâu và khi nào kết thúc.
<b>M</b>	<b>Measurable</b> (đo lường được)	Mục tiêu đặt ra phải đo lường được cụ thể giá trị, số lượng hoặc khối lượng, thời gian ...
<b>A</b>	<b>Achievable</b> (Khả thi)	Phải đảm bảo mục tiêu đặt ra có khả năng thực hiện được nếu không sẽ dễ dàng mất tự tin và thấy nản lòng. Tuy nhiên đừng đề ra những mục tiêu quá đơn giản hoặc dễ dàng thực hiện với bản thân mình quá. Khi đó chúng ta sẽ chủ quan và đạt được mục tiêu dễ dàng quá sẽ không tạo ra cảm giác hài lòng. Tốt nhất nên thiết lập một mục tiêu thực tế nhưng thử thách để cân bằng mọi thứ khiến bạn phải “nâng cao khả năng” và mang lại sự hài lòng lớn nhất cho bản thân.
<b>R</b>	<b>Relevant</b> (Thích hợp)	Khi đặt mục tiêu thích hợp với định hướng cuộc sống và sự nghiệp, có thể tập trung để luôn tiến lên và hoàn thiện mình. Còn nếu đặt mục tiêu quá rộng và không phù hợp, chúng ta sẽ thấy thời gian sẽ đi một đường, còn cuộc sống sẽ đi một nẻo.
<b>T</b>	<b>Timely</b> (Thời hạn)	Mục tiêu phải có thời gian để biết mình cần thực hiện cách nào nhanh nhất, thời gian chờ đợi kết quả là khi nào. Nếu không có thời gian cụ thể sẽ khiến nhanh nản lòng.

Cần phải thường xuyên xem xét (cập nhật) lại các mục tiêu sao cho phù hợp nhiệm vụ, công vụ được giao, có thể bằng các câu hỏi:

- Các mục tiêu này có còn thực tế không?
- Các mục tiêu này có còn phù hợp không?
- Các mục tiêu này có còn liên quan không?
- Nếu bỏ các mục tiêu này có ảnh hưởng đến người khác không?

#### b. Xác định khung thời gian làm việc tốt nhất

Khung giờ vàng là những thời điểm trong ngày mà người ta có năng lượng dồi dào nhất, điều này sẽ phụ thuộc theo nhịp sinh học mỗi người khác nhau. Một khi tự mình khám phá ra thời điểm tối ưu theo nhịp sinh học của chính mình, chúng ta có thể tái thiết lập thời gian biểu để làm các nhiệm vụ hay công việc quan trọng và ý nghĩa nhất trong các thời điểm này. Vậy, những việc mà công chức cho là quan trọng nhất hãy dành thực hiện vào thời điểm khi tinh táo và tràn đầy năng lượng nhất, khi đó công việc sẽ được giải quyết một cách nhanh chóng và có kết quả như mong muốn.

#### c. Kiểm tra cách sử dụng thời gian của cá nhân

Để quản lý thời gian tốt, một trong những biện pháp nên thường xuyên thực hiện, đó là kiểm kê thời gian để từ đó đánh giá mức độ hiệu quả trong việc sử dụng thời gian cá nhân của bản thân. Kiểm kê thời gian nghĩa là liệt kê tất cả công việc từ việc lớn đến việc nhỏ, từ việc chuyên môn đến việc riêng tư... trong khoảng thời gian từ 5, 10, 15, 20 phút...; ghi chép và thống kê chi tiết việc sử dụng thời gian liên tiếp trong 3 ngày đến 1 tuần; và khuyến khích lặp lại ít nhất 3 lần trong 1 năm. Cách thức mô xẻ thời gian như vậy sẽ giúp trả lời các câu hỏi: Tôi dành thời gian bao nhiêu để họp hành? Tôi đã làm công việc của người khác mất bao lâu? Bao nhiêu thời gian trong ngày, tôi đã dành cho việc đi tìm tài liệu, sổ sách? ... Từ đó, công chức sẽ có phương hướng điều chỉnh thời gian cho hợp lý và hiệu quả phù hợp với mục tiêu. Một công cụ tốt để giúp đánh giá việc sử dụng và phân bổ thời gian của mình, đó là nhật ký thời gian. Công cụ này được trình bày cụ thể trong phần 3 của chuyên đề.

#### d. Kiểm soát cảm giác căng thẳng

Kiểm soát căng thẳng hiệu quả có thể giúp công chức vượt qua áp lực của công việc, từ đó sẽ cảm thấy yêu công việc hơn, hạnh phúc hơn, khỏe mạnh hơn



và làm việc năng suất hơn. Một số chuyên gia khuyên rằng, một cách tốt để xóa tan căng thẳng hay áp lực công việc là vận động và tập thể dục. Bên cạnh đó, cũng có thể giải tỏa căng thẳng trong công việc bằng cách dành thời gian để thư giãn và giải trí, đừng cố gắng theo đuổi nhịp sống vội vã đến nỗi quên đi những nhu cầu của chính bản thân công chức.

#### đ. Giữ tập trung khi làm việc

Việc vận dụng các nguyên tắc để quản lý thời gian hiệu quả đòi hỏi phải có tính kỷ luật và rèn luyện thường xuyên để tạo thói quen. Nếu đã lập kế hoạch thực hiện cụ thể, nhưng lại không có kỷ luật tuân thủ thực hiện công việc theo thời gian đã xác định trong kế hoạch thì kế hoạch sẽ bị phá vỡ. Điều này có nghĩa là quản lý thời gian bị thất bại.

Để rèn tính kỷ luật và tập trung, phải luôn nghiêm khắc với chính mình. Cần xác định công việc đó ảnh hưởng đến công chức thế nào và nếu không hoàn thành công việc thì sẽ có một kết quả không tốt. Hôm nay không làm được việc đó, sẽ phải làm vào hôm sau, và nó sẽ chiếm mất thời gian biểu hôm sau, cứ thế dần dần công chức sẽ không đạt được mục tiêu đã đề ra chỉ vì một ngày không hoàn thành công việc.

#### e. Chuẩn bị cho sự thay đổi

Ở các cơ quan nhà nước, trong quá trình thực hiện công việc, cán bộ, công chức có thể gặp phải những sự vụ mang tính đột xuất và khẩn cấp, sự cố... Các sự cố này có thể làm "cháy" kế hoạch công việc đã lập sẵn. Mặc dù không thể dự đoán được khi nào chúng xảy ra, song công chức có thể luôn sẵn sàng chuẩn bị cho sự thay đổi này bằng cách dự trù trước một lượng thời gian nhất định để giải quyết những sự vụ đột xuất và khẩn cấp. Dựa vào đó, công chức có thể chủ động lên kế hoạch công việc cho mình.

## **2. Thực hành ngăn nắp**

#### a. Dọn dẹp bàn làm việc

Sắp xếp nơi làm việc một cách gọn gàng, ngăn nắp và khoa học cũng là một cách hiệu quả để tránh lãng phí thời gian. Điều này tuy rất nhỏ nhưng nó sẽ giúp tiết kiệm được rất nhiều thời gian. Thay vì phải lục tung mọi thứ để tìm một văn

bản nào đó thì chỉ cần đọc danh sách tài liệu là biết ngay nó đang ở đâu. Thói quen này sẽ giúp công chức không mất quá nhiều thời gian vào việc tìm kiếm đồ đạc hay tổng vệ sinh đồng lộn xộn trong phòng.

#### b. Sắp xếp hồ sơ hợp lý

Sắp xếp hồ sơ, tài liệu theo trật tự; sắp xếp các file làm việc, các thư mục trong máy tính theo logic nhất định, điều đó giúp công chức không mất thời gian trong việc tìm kiếm tài liệu cần thiết. Nên sắp xếp theo cách như sau:

- *Sắp xếp theo thời gian*: Dựa theo thứ tự thời gian của sự việc xảy ra trong hồ sơ để sắp xếp trước sau. Cần ghi chú cẩn thận thời điểm để khi tìm kiếm được dễ dàng.

- *Sắp xếp theo mẫu tự*: Sắp xếp dựa theo thứ tự mẫu tự (A,B,C...) của hồ sơ. Ví dụ mẫu tự T sẽ xếp theo thứ tự: thiệp mời - thông kê - thư từ - tiếp thị.

- *Sắp xếp theo tính chất*: Sắp xếp dựa theo tính chất của hồ sơ. *Ví dụ*: Hồ sơ bình thường - hồ sơ mật - hồ sơ tối mật... hay hồ sơ chưa giải quyết - hồ sơ đang giải quyết chưa dứt điểm - hồ sơ đã giải quyết xong...

#### c. Thực hành 5S: Sàng lọc, Sắp xếp, Sạch sẽ, Săn sóc, Sẵn sàng.

5S là tên của một phương pháp quản lý, sắp xếp nơi làm việc được vận dụng đầu tiên ở Nhật. Áp dụng 5S mang lại nhiều lợi ích như: chỗ làm việc sạch sẽ, gọn gàng, mọi người đều cảm thấy thoải mái, vui vẻ, năng suất lao động cao, hiệu quả tức thời, hiện ra ngay trước mắt, tạo hình ảnh tốt cho tổ chức.

S1 - Sàng lọc: Sàng lọc có nghĩa là phân loại, tổ chức các tài liệu, vật dụng theo trật tự. Đây chính là bước đầu tiên cần làm trong thực hành 5S. Nội dung chính của S1 là phân loại, loại bỏ những thứ không cần thiết.

S2 - Sắp xếp: Sau khi đã loại bỏ các tài liệu, vật dụng không cần thiết thì công việc tiếp theo là tổ chức các tài liệu, vật dụng còn lại một cách hiệu quả theo tiêu chí dễ tìm, dễ thấy, dễ lấy, dễ trả lại.

S3 - Sạch sẽ: Thường xuyên vệ sinh, giữ gìn nơi làm việc sạch sẽ thông qua việc tổ chức vệ sinh tổng thể và tổ chức vệ sinh hàng ngày nơi làm việc. S3 hướng tới cải thiện một môi trường làm việc sạch sẽ, thoải mái, thoáng mát... nhằm nâng cao tinh thần và hứng thú với công việc.

S4 - Sẵn sóc: Luôn luôn kiểm tra, duy trì 3S ở trên. Bằng việc phát triển S4, các hoạt động 3S sẽ được cải tiến dần dựa theo tiêu chuẩn đã đặt ra và tiến tới hoàn thiện 5S trong cơ quan, tổ chức.

S5 - Sẵn sàng: Nghĩa là rèn luyện, tạo nên một thói quen, nề nếp, tác phong cho mọi người trong cơ quan để thực hiện 5S thường xuyên và chủ động.

### 3. Lập kế hoạch công việc

#### a. Lập danh sách các công việc cần sẵn sàng

Một lỗi hay gặp về quản lý thời gian là cố gắng sử dụng trí nhớ để ghi nhớ quá nhiều chi tiết dẫn đến việc thông tin bị quá tải. Sử dụng danh sách việc phải làm để viết ra các việc là một cách rất hiệu quả nhằm kiểm soát dự án và các nhiệm vụ phải thực hiện và giữ cho bản thân làm việc có tổ chức.

#### b. Lập kế hoạch làm việc và các bước thực hiện

Dành thời gian vào đầu tuần để lên kế hoạch công việc cho một tuần làm việc. Điều này sẽ giúp tăng hiệu suất làm việc và cân bằng những dự án quan trọng dài hạn với những nhiệm vụ đang cần kíp. Tất cả những gì chúng ta cần là 15 đến 30 phút mỗi tuần để lên kế hoạch cho cả tuần làm việc.

Một cách lập kế hoạch công việc khá hiệu quả, đó là vận dụng công thức STARS.

- **Steps** - Các bước công việc (số thứ tự công việc)
- **Timing** - Ấn định thời gian cho thực hiện công việc
- **Assignment** - Phân công người thực hiện
- **Responsibility** - Người chịu trách nhiệm
- **Success Criteria** - Tiêu chí thành công, kết quả đạt được

Các bước (S)	Thời gian (T)	Người thực hiện (A)	Người chịu trách nhiệm (R)	Tiêu chí cần đạt được (S)
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....

Một số lưu ý khi lập kế hoạch STARS:

- Đừng chia quá ít thời gian cho những việc trọng yếu, chỉ để làm xong nhiều việc hơn trong hôm nay, vì như thế sẽ thất bại. Cần xác định đâu là việc cần thêm thời gian và đâu là việc có thể rút ngắn thời gian thực hiện.

- Cần chú ý đôi khi có những việc chen ngang, có những chuyện đột xuất ngoài dự tính, đều phải ghi ra giấy, để xem xét và phân bổ lại thời gian.

- Đánh dấu chéo vào những công việc đã hoàn thành trong ngày. Dù là việc rất nhỏ nhưng một khi đã làm tròn theo đúng kế hoạch, nó sẽ khiến chúng ta vui với cảm giác thành công.

c. Luôn chủ động không trì hoãn

Tư tưởng trì hoãn công việc là kẻ thù của thành công. Một số biện pháp khắc phục tư tưởng trì hoãn như sau:

- Đặt ra thời hạn phải hoàn thành công việc.

- Bắt đầu với những việc nhỏ.

- Nhờ người khác giúp đỡ. Nếu đang gặp vướng mắc trong công việc, hãy nhờ một đồng nghiệp hay trợ lý của mình giúp đỡ thay vì trì hoãn công việc đó.

d. Xác định những việc quan trọng và cấp thiết

Sau khi lập thời gian biểu xong, công chức cần phân loại công việc theo mức độ quan trọng và cấp thiết, để từ đó có phương án hành động hợp lý.

- Sắp xếp công việc theo mức độ quan trọng “có” và “không”, nghĩa là phải tính đến hậu quả của các quyết định và hành động. Sẽ là lãng phí thời gian nếu bị kẹt vào những điều không quan trọng so với mục tiêu đề ra và trách nhiệm chính của công chức.

- Sắp xếp công việc theo mức độ khẩn trương: Công việc có khẩn trương và cần làm ngay không? Cần điều kiện thời gian đủ để hoàn tất công việc ngay, liệu có thể để lúc khác được không?

- Phân biệt rõ việc “khẩn” và việc “quan trọng”: Việc “khẩn” nhiều khi không quan trọng nhưng lại chiếm chỗ trước việc “quan trọng”. Việc quan trọng gắn liền với kết quả phải đạt được, trong khi việc “khẩn” thường do người khác tác động.



- Kiểm soát lượng thời gian dành cho việc “khẩn”, sắp xếp thứ tự ưu tiên giữa những việc khẩn và quan trọng theo nguyên tắc sau:

✓ Khi thật quan trọng và thật khẩn, hãy làm ngay đi, không thể do dự vì đó là công việc quá quan trọng.

✓ Khi thật quan trọng nhưng chưa thật khẩn trương thì vẫn còn thời gian sắp xếp và giao phó cho ai một phần để bắt đầu công việc. Dù sao cũng đừng để lâu quá bởi vì đó là việc quan trọng liên quan đến kết quả.

✓ Nếu thật khẩn nhưng không mấy quan trọng, có hai giải pháp: Một là, làm ngay nhưng đừng kéo dài thời gian, chấm dứt sớm. Hai là, chuyển giao cho người khác thực hiện.

✓ Nếu chẳng khẩn cũng chẳng quan trọng lắm, hãy tự hỏi có nên làm không? loại việc này có thể bỏ qua, quên đi hoặc giao cho ai khác để đi đến quyết định. Nói “không” là một kỹ năng quan trọng đối với nhóm công việc kiểu này.

#### đ. Ủy thác hiệu quả

Đôi khi, công chức phải đối mặt với quá nhiều việc mà bản thân không có đủ thời gian và sức lực để hoàn thành cùng lúc. Nếu cứ khăng khăng “ôm” tất cả công việc để tự mình giải quyết, công chức sẽ rơi vào trạng thái căng thẳng và áp lực không cần thiết. Đối mặt với vấn đề này, ủy thác công việc cho người khác, cho cấp dưới là một biện pháp hữu hiệu để giải phóng bản thân và đầu tư thời gian một cách hiệu quả hơn. Hãy học cách ủy thác công việc, giao đúng người, đúng việc sao cho phù hợp với thể mạnh và kỹ năng của họ.

#### e. Lập kế hoạch cho những cuộc họp

Hội họp, đặc biệt khi giữ vai trò quản lý, có thể chiếm một lượng lớn thời gian trong ngày. Bất kể là người chủ trì một cuộc họp hay chỉ là người tham dự, hãy tự đánh giá xem liệu khoảng thời gian ngồi trong phòng họp có thực sự giá trị hay không - hơn cả những việc khác mà công chức có thể làm trong thời gian đó.

- Nếu là người chủ trì cuộc họp: Đừng nên mặc định thời gian của cuộc họp phải kéo dài một giờ hay tương tự. Đôi khi chương trình hội họp chỉ cần đến nửa

giờ hoặc ít hơn. Hãy xem xét khả năng sắp xếp các cuộc họp trong vòng 20 phút hoặc 50 phút nếu bản thân và những người tham gia có thể hoàn thành các công việc sau cuộc họp trong vòng 10 phút còn lại.

- Nếu là người tham dự cuộc họp: Hãy tham gia các cuộc họp một cách có chọn lọc. Tuy nhiên, nếu từ chối tham gia một cuộc họp, cần có sự đồng ý của người chủ trì. Có thể trao đổi với những đồng nghiệp đã tham gia hoặc xem lại biên bản cuộc họp sau đó nếu cần phải nắm bắt thông tin (trong trường hợp vắng mặt).

#### **4. Giao tiếp hiệu quả hơn**

##### **a. Hãy nghĩ về cách giao tiếp của bản thân**

Khi giao tiếp, nói chuyện với các chuyên viên trong cùng phòng hay với cấp trên về công việc, cần phải nói một cách rõ ràng và súc tích. Hãy đi thẳng trực tiếp vào những vấn đề quan trọng. Hãy luôn tự hỏi xem họ có hiểu những gì mình đang nói hay không? Đồng thời luôn sẵn lòng để giải thích.

##### **b. Nói chuyện điện thoại**

Để tránh lãng phí thời gian vào các cuộc điện thoại, cần lưu ý một số vấn đề sau:

- Không thể gọi điện với mục đích trao đổi về công việc song lại không biết nói gì, hoặc mất nhiều thời gian để suy nghĩ câu hỏi. Hãy viết trước tất cả những gì muốn nói ra giấy để cuộc giao tiếp được suôn sẻ, tránh bị lạc đề, đi quá xa mục tiêu của cuộc nói chuyện.

- Hãy luôn chuẩn bị cây bút và cuốn sổ tay khi có điện thoại để ghi lại những thông tin quan trọng, để chắc chắn rằng đã không để sót chi tiết của cuộc trò chuyện. Cách làm này cũng giúp cho chúng ta chủ động khi trả lời những câu hỏi, thắc mắc của người gọi đến.

##### **c. Lắng nghe cẩn thận**

Những người lắng nghe tốt luôn là người kiểm soát được tình hình. Với quá trình lắng nghe, công chức có thể nắm bắt vấn đề, thu thập thông tin, qua đó nâng cao khả năng tương tác qua lại. Lắng nghe tốt sẽ giúp công chức hiểu rõ được mong muốn của đối phương, nắm bắt tốt hơn những yêu cầu của công việc

được giao phó. Từ đó, sẽ giúp thực hiện công việc theo đúng mục đích và yêu cầu. Trường hợp ngược lại, công chức sẽ có thể rơi vào tình trạng làm đi làm lại, mất rất nhiều thời gian và tốn nhiều công sức để hoàn thành công việc theo như mong đợi. Trong khi nghe, không nên nghĩ về những gì mà mình sẽ nói bởi nếu như vậy, chúng ta sẽ không tập trung vào những gì người khác đang nói.

### **III. CÁC CÔNG CỤ QUẢN LÝ THỜI GIAN**

#### **1. Nhật ký thời gian**

Nếu công chức đang sử dụng thời gian chưa hiệu quả thì việc đầu tiên nên làm là xem xét một cách cẩn thận về việc phân bổ thời gian cho các công việc. Việc phân tích cách phân bổ và sử dụng thời gian là giải pháp tốt nhất để giúp chúng ta biết mình đang lãng phí thời gian vào những việc gì để có thể phân bổ lại thời gian cho hợp lí hơn.

Một công cụ giúp công chức có cái nhìn tổng quan về hiện trạng phân bổ và sử dụng thời gian là Nhật ký thời gian. Có thể tham khảo mẫu nhật ký thời gian bên dưới hoặc điều chỉnh cho phù hợp với bản thân. Khi lập nhật ký thời gian, nên bắt đầu từ thời điểm bắt tay vào công việc đầu tiên cho đến khi kết thúc công việc cuối cùng trong ngày để nghỉ ngơi.

#### **Nhật ký thời gian**

*Thứ ..... ngày ..... tháng ..... năm .....*

<b>Thời gian thực hiện</b>	<b>Nội dung công việc</b>	<b>Thời lượng</b>
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

Điều quan trọng là phải ghi lại các công việc cùng với thời lượng đã sử dụng một cách chính xác và theo trình tự thời gian. Không chỉ ghi lại các công việc lớn, quan trọng chiếm nhiều thời gian hoặc đã được lên lịch trước như đến công sở, hội họp, viết báo cáo, xử lý công việc... mà cả các việc nhỏ, không quan trọng nhưng vẫn chiếm thời gian trong ngày của bạn như thăm hỏi, hiếu hỉ, mua sắm hay tán gẫu với đồng nghiệp....



Để phân tích việc phân bổ và sử dụng thời gian, phải ghi lại nhật ký thời gian ít nhất là 3 ngày, kết quả sẽ tốt hơn nếu ghi nhật ký thời gian trong một tuần.

Sau khi có nhật ký thời gian, chúng ta tiến hành phân tích nhật ký. Công việc phân tích nhật ký thời gian gồm 2 bước:

*Bước 1: Phân loại công việc theo các nhóm*

Việc phân loại công việc theo nhóm dựa vào bản chất công việc. Công việc (CV) có thể được phân loại thành 3 nhóm như sau:

✓ **Nhóm CV 1:** Công việc phục vụ nhu cầu cá nhân (ăn uống, nghỉ ngơi...)

✓ **Nhóm CV 2:** Công việc phục vụ cho công tác, chuyên môn

✓ **Nhóm CV 3:** Công việc dành cho xã hội, gia đình và sở thích

Sau khi hoàn thành việc phân loại công việc, bạn tính tỷ lệ phần trăm (%) thời gian đã sử dụng cho từng nhóm công việc.

*Bước 2: Nhận định cách phân bổ thời gian cho từng nhóm công việc.*

Có thể nhận định về cách phân bổ thời gian cho từng nhóm công việc thông qua trả lời các câu hỏi sau:

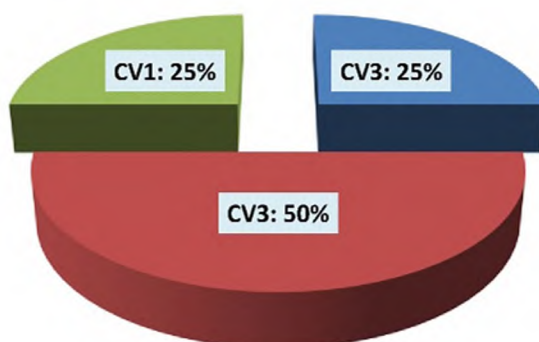
✓ Tôi đã dành thời gian nhiều nhất cho nhóm công việc nào?

✓ Tôi đã dành bao nhiêu thời gian cho công việc chuyên môn?

✓ Tôi có đang làm quá nhiều việc so với khả năng của mình không?

✓ Bao nhiêu thời gian của tôi đã bị “đánh cắp” vào những việc không phải của mình hoặc không thực sự cần đến sự có mặt của mình?

*Biểu đồ phân bổ thời gian lý tưởng*





Kết quả phân tích nhật ký thời gian sẽ là cơ sở để chúng ta phân bổ lại thời gian cho các nhóm công việc hợp lý hơn.

## 2. Lịch công việc

Để có thể kiểm soát và sử dụng thời gian của mình một cách hiệu quả, điều quan trọng cần phải trù tính và lập kế hoạch trước cho thời gian của mình. Một trong những công cụ để thực hiện điều đó là Lịch công việc. Lịch công việc dành cho việc lập kế hoạch ngắn hạn (cho 1 tuần hoặc 1 ngày). Việc lên lịch làm việc sẽ giúp theo dõi được sự tiến triển nhiều việc cùng lúc và lập kế hoạch cho bước tiếp theo trong chuỗi các công việc.

Việc lập lịch công việc phải trải qua 3 bước theo trình tự như sau: (1) Lập danh sách các công việc cần làm; (2) Xác định trình tự giải quyết các công việc cần làm; (3) Phân bổ thời gian cho các công việc.

*Bước 1: Lập danh sách (liệt kê) những công việc cần làm*

Ở bước này, hãy ghi lại tất cả những công việc cần làm trong một khoảng thời gian cụ thể (chẳng hạn trong 1 tuần). Trong đó, lưu ý một số công việc có tính chất lặp đi lặp lại thường xuyên do đặc điểm công việc như họp hành định kỳ, nghiên cứu tài liệu, soạn thảo văn bản... vẫn phải tính đến và luôn ghi vào danh sách. Danh sách công việc có thể được lập theo mẫu sau đây:

<b>Công việc</b>	<b>Thời hạn hoàn thành</b>	<b>Thời gian ước tính</b>
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

Trong cột công việc, ghi lại tất cả những công việc muốn làm trong tuần, kể cả những việc thường xuyên, cố định lặp lại.

Trong cột thời hạn hoàn thành, hãy ghi thời hạn (deadline) phải hoàn thành công việc. Một số công việc có thể xác định mốc thời hạn phải hoàn thành rất rõ ràng, song một số công việc có thời hạn hoàn thành lại phụ thuộc vào thời điểm kết thúc công việc trước đó.

Trong cột thời gian ước tính, ghi lại lượng thời gian cần thiết để thực hiện công việc.

*Bước 2: Xác định trình tự giải quyết công việc theo danh sách*

Bước tiếp theo, sắp xếp trình tự giải quyết công việc dựa trên thời hạn phải hoàn thành công việc, cũng như căn cứ vào mức độ quan trọng của công việc; sau đó đánh số thứ tự công việc cần thực hiện. Đây là một bước quan trọng của Lịch công việc bởi nếu bỏ qua bước này, chúng ta sẽ có khuynh hướng giải quyết các công việc dễ dàng, thú vị trước rồi mới đến các công việc khó khăn và phức tạp sau.

*Bước 3: Phân bổ thời gian cho các công việc*

Việc phân bổ thời gian cho các công việc tùy thuộc vào tính chất công việc (khó/dễ thực hiện) và tùy thuộc vào năng lực hoàn thành công việc. Sau khi kết thúc bước 3, sắp xếp lại danh sách công việc cần làm ban đầu theo một trật tự mới, theo mẫu gợi ý dưới đây:

**Lịch công việc**

<b>Số thứ tự</b>	<b>Công việc</b>	<b>Thời gian ước tính</b>	<b>Thời gian bắt đầu - kết thúc</b>	<b>Kết quả</b>
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....

Như vậy, kết thúc 3 bước xây dựng Lịch công việc, công chức đã có trong tay một danh mục các công việc đã được xác định chính xác thời hạn phải hoàn thành, theo thứ tự ưu tiên, đồng thời quy định rõ ràng thời gian dự kiến bắt đầu và kết thúc công việc. Lịch công việc sẽ là một bản kế hoạch hoàn hảo, căn cứ vào đó chúng ta thực hiện công việc theo đúng lịch trình và tiến độ đã đặt ra.

Hiện nay, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin, với sự thông dụng của máy tính và điện thoại di động, có rất nhiều công cụ thông minh

có thể hỗ trợ quản lý lịch công việc một cách thuận tiện, dễ dàng đồng thời mang lại hiệu quả cao. Ví dụ: Google calendar, Due, Any.do, Todoist...

### 3. Ma trận thời gian

Một công cụ nữa cũng rất hữu ích để giúp công chức quản lý thời gian một cách hiệu quả đó là, ma trận quản lý thời gian của Stephen Covey.

Quản lý thời gian bằng ma trận thời gian được thực hiện theo các bước sau đây:

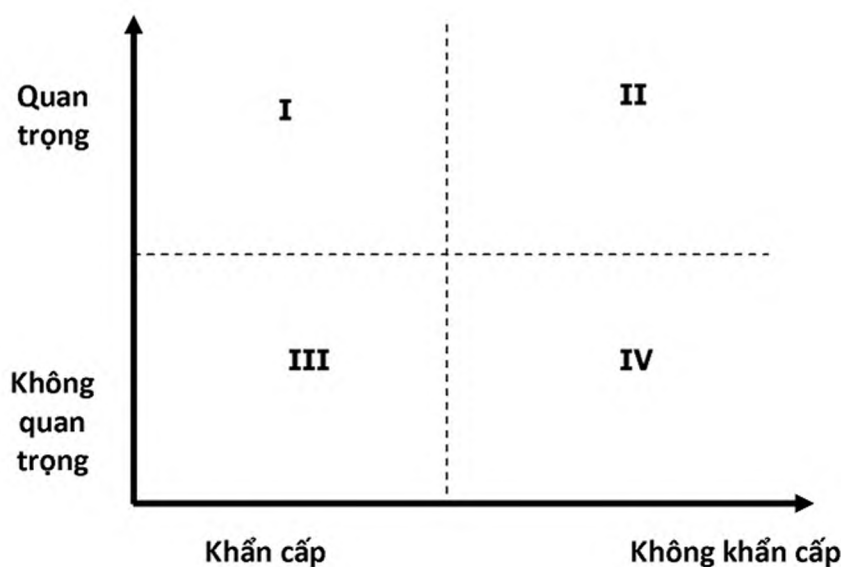
*Bước 1:* Liệt kê những công việc phải làm, kể cả những hoạt động không quan trọng nhưng làm mất thời gian tại nơi làm việc.

*Bước 2:* Sắp xếp các công việc và hoạt động vào bảng ma trận, dựa trên tầm quan trọng và tính cấp thiết của chúng.

*Quan trọng* là những hoạt động mà kết quả của chúng sẽ dẫn đến mục tiêu, cho dù đó là những hoạt động của cá nhân hoặc trong công việc.

*Khẩn cấp* là những hoạt động không cho phép chậm trễ, đòi hỏi phải có ngay những hành động đối phó.

#### Ma trận thời gian



+ *Phần tư (I)* là dành cho những việc vừa khẩn cấp và vừa quan trọng. Những công việc rơi vào ô này phải được thực hiện ngay và trước tiên.



+ **Phân tư (II)** là dành cho những công việc quan trọng song lại không khẩn cấp. Những công việc rơi vào ô này cần phải xây dựng kế hoạch thực hiện một cách thích hợp.

+ **Phân tư (III)** là dành cho những công việc không quan trọng nhưng lại khẩn cấp, đòi hỏi phải thực hiện ngay. Những việc này thực hiện càng sớm càng tốt.

+ **Phân tư (IV)** là dành cho những hoạt động không quan trọng và cũng không khẩn cấp. Những công việc thuộc nhóm này, công chức có thể thực hiện khi có thời gian rảnh rỗi.

*Bước 3:* Đánh giá thời gian đã được sử dụng như thế nào, và nếu cần thiết, sắp xếp lại các công việc.

+ Nếu phần lớn khối lượng công việc tập trung ở ô số I, công chức sẽ luôn rơi vào tình trạng căng thẳng, khủng hoảng, và cảm thấy kiệt sức vì công việc.

+ Nếu hầu hết các công việc của bạn được sắp xếp vào ô số II, điều đó chứng tỏ công chức luôn chủ động với công việc, làm việc theo kế hoạch, có tầm nhìn dài hạn, không bị rơi vào tình trạng khủng hoảng và áp lực.

+ Nếu phần lớn công việc nằm ở ô số III, nghĩa là công chức thường xuyên phải giải quyết các công việc vụn vặt mang tính đối phó, không tập trung vào mục tiêu dài hạn, không hướng tới mục tiêu và sẽ luôn cảm thấy mình là nạn nhân, thụ động.

+ Nếu phần lớn công việc thuộc ô số IV, điều đó chứng tỏ công chức bị tiêu tốn thời gian vào những việc vô ích mà không đem lại lợi ích gì đáng kể, thiếu trách nhiệm với công việc, phụ thuộc vào người khác...

Dưới đây là cách phân bố thời gian hợp lý theo phương pháp này:

<b>Ô số I</b> 15% - 20%	<b>Ô số II</b> 60% - 65%
<b>Ô số III</b> 10% - 15%	<b>Ô số IV</b> <5%



## **CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN**

1. Những nguyên nhân gây lãng phí thời gian của bản thân và các biện pháp khắc phục?
2. Xây dựng nhật ký thời gian làm việc cho 1 ngày của bản thân?
3. Xây dựng lịch công việc cho 1 tuần làm việc (sử dụng công cụ Google calendar/To do list/Tick tick)?
4. Thực hành vẽ lập ma trận quản lý thời gian (Quan trọng, không quan trọng, khẩn cấp, không khẩn cấp)?
5. Các giải pháp quản lý thời gian làm việc có hiệu quả tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Quản lý thời gian (Time management): Cẩm nang kinh doanh Havard business essentials; NXB. Tổng hợp Tp.Hồ Chí Minh, 2005.
- Alec Mackenzie & Pat Nickerson; The Time trap: The classic Book on Time Management; 4th edition, 2018.
- Brian Tracy: Thuật Quản lý thời gian; NXB. Thế giới, tái bản 2018.
- Donna M. Genelt: Người giỏi không phải là người làm tất cả: If you want it done right, you don't have to do it you self, NXB. Thanh phố Hồ Chí Minh, 2014.
- Thu Hằng: Cẩm nang quản lý, NXB. Lao động - Xã hội, 2008.
- Hoàng Nguyên: Học cách làm chủ quỹ thời gian, NXB. Văn hóa thông tin, 2009.
- Martin Manser: Quản lý thời gian, NXB. Lao động - Xã hội, 2011.
- Richard Guare, Peg Dawson. EdD (Ngô Cẩm Ly) dịch: Quản lý thời gian, NXB. Lao động, 2018.

## Chuyên đề 11

# KỸ NĂNG GIAO TIẾP HÀNH CHÍNH

## I. KHÁI QUÁT VỀ GIAO TIẾP HÀNH CHÍNH

### 1. Khái niệm giao tiếp hành chính

Giao tiếp hành chính được hiểu là toàn bộ các hình thức giao tiếp được diễn ra trong môi trường thực thi công vụ, có ít nhất một bên tham gia là cán bộ, công chức thực hiện nhằm hướng tới phục vụ mục tiêu, nhiệm vụ, chức năng của hoạt động công vụ, của nền hành chính nhà nước.

Giao tiếp hành chính nhà nước diễn ra qua hai mối quan hệ hành chính cơ bản:

*Thứ nhất*, giao tiếp trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước, bao gồm giao tiếp giữa cấp trên với cấp dưới, cấp dưới với cấp trên và giao tiếp giữa cán bộ, công chức với nhau.

*Thứ hai*, giao tiếp giữa cán bộ, công chức- đại diện cho cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức và công dân.

### 2. Đặc điểm của giao tiếp hành chính

#### a. Tính mục tiêu của giao tiếp hành chính

Trong quản lý hành chính nhà nước, mọi hoạt động giao tiếp đều phải nhằm hướng tới một mục tiêu nhất định - đó là thực thi công việc công, thực hiện các chức năng nhiệm vụ của nhà nước, để phục vụ nhân dân, còn mỗi người dân là một "khách hàng" của nền hành chính.

#### b. Tính chuẩn mực của giao tiếp hành chính

Tính chuẩn mực trong giao tiếp hành chính thể hiện trước hết là phải dựa trên cơ sở pháp luật, tuân thủ các quy định của pháp luật.

Tiếp đó là tính quy chuẩn trong các hình thức và cách thức giao tiếp, luôn tuân theo những chuẩn mực xác định, hướng tới những hành vi giao tiếp chuẩn mực, văn hoá, văn minh, lịch sự.

Trong quá trình cải cách kinh tế, cải cách nền hành chính nhà nước và trong xu thế hội nhập hiện nay, xu hướng giao tiếp trong hành chính đang và sẽ

biến đổi theo hướng chuyên môn hoá, chuyên nghiệp hoá. Các hình thức giao tiếp trong quản lý hành chính nhà nước ngày càng được quy chuẩn hoá từ khâu thủ tục, văn bản đến thời hạn giải quyết công việc cho dân và cách ứng xử, tiếp xúc với dân. Trình độ văn hoá giao tiếp cần ngày một nâng cao. Giao tiếp với đặc trưng là tương tác xã hội luôn có yếu tố con người, luôn có yếu tố tình cảm. Thái độ vui vẻ, hoà nhã, “*kính trọng nhân dân, hoà nhã và thân ái với đồng sự*”, giải quyết công việc cho dân một cách khách quan, minh bạch là những chuẩn mực giao tiếp của một nền hành chính hiện đại.

#### c. Tính đa dạng, phức tạp của hoạt động giao tiếp hành chính

Đa dạng, phức tạp là một trong những đặc tính giúp phân biệt giao tiếp hành chính với các hình thức giao tiếp khác trong xã hội. *Thứ nhất*, bản chất của quản lý hành chính nhà nước rất đa dạng, phức tạp với nhiều lĩnh vực khác nhau. *Thứ hai*, phạm vi, đối tượng quản lý rộng, quản lý mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội; quản lý các hoạt động của tổ chức công. *Thứ ba*, nội dung công việc đa dạng với nhiều công việc khác nhau, các nội dung công việc giải quyết liên quan đến tất cả các thành phần khác nhau trong xã hội, từ việc giải quyết chế độ chính sách, đến đất đai, tài nguyên, thiên nhiên môi trường, các hoạt động cấp phép, cho phép... *Thứ tư*, đối tượng giao tiếp rất đa dạng, phức tạp với nhiều thành phần khác nhau trong xã hội. Chính những lý do trên đã chi phối và dẫn đến sự đa dạng và phức tạp trong giao tiếp hành chính.

#### d. Tính hiệu quả

Quản lý hành chính nhà nước luôn nhằm hướng tới hiệu quả tối ưu trong những điều kiện cụ thể nhất định. Vì vậy, giao tiếp trong quản lý hành chính nhà nước phải luôn nhằm vào hiệu quả và hiệu lực của hoạt động quản lý. Hoạt động giao tiếp luôn cần được cân nhắc, tính toán, chọn lọc thông điệp ngắn gọn, súc tích, dễ hiểu, đồng thời luôn phải chọn những loại hình giao tiếp thích hợp nhằm đem lại hiệu quả tối ưu trong quản lý.

### **3. Vai trò của giao tiếp hành chính**

#### a. Giao tiếp là phương tiện và cách thức quản lý



Đối với các nhà quản lý, giao tiếp cũng là một nhu cầu như đối với bất cứ ai bình thường trên đời. Giao tiếp còn là một *công cụ* quan trọng giúp họ tổ chức hoạt động. Hơn thế nữa, giao tiếp còn là một *nội dung* cơ bản mà các nhà quản lý chịu trách nhiệm thiết kế, tổ chức và "nghiệm thu". Cuối cùng, giao tiếp là một cơ hội quan trọng để các nhà quản lý gây ảnh hưởng và thể hiện sự nổi trội của mình so với các cán bộ, công chức hay các nhà quản lý khác, nhằm làm cho cấp dưới "tâm phục, khẩu phục" mà hành động theo cách nhà quản lý mong muốn.

#### b. Giao tiếp là thước đo văn hóa quản lý

Trong cơ quan, tổ chức nói chung và các công sở hành chính nhà nước nói riêng, giao tiếp chính là thước đo văn hóa quản lý. Bởi, giao tiếp thực hiện các chức năng rất cơ bản sau đây:

- Định hướng: Giao tiếp giúp chia sẻ và truyền đạt cái đích mà tổ chức cần đạt đến cũng như cách thức để đạt được điều đó. Ở cấp độ này, có thể nói, giao tiếp đóng một vai trò chiến lược trong việc giúp cho tổ chức tồn tại và phát triển trong xã hội. Không có giao tiếp, thậm chí cả khi giao tiếp không hiệu quả, các cá nhân, các nhóm khác nhau trong nhóm có thể xác định, hiểu và hướng tới các mục tiêu theo những cách khác nhau. Điều này dẫn tới nhiều nguy hại trong đó cần tính đến cả việc chia rẽ, bất đồng và tan rã tổ chức.

- Hợp nhất: Giao tiếp là cơ chế, là chất keo dính lôi cuốn những người, những yếu tố có những điểm chung căn bản lại với nhau để hình thành tổ chức. Khi tổ chức đã ra đời, giao tiếp, với các vai trò quan trọng giúp con người Biết - Hiểu - Hành động và Cộng tác cho phép các yếu tố khác biệt, các cá nhân, đơn vị, các nguồn lực, và các mục tiêu được kết nối với nhau theo cách những điểm mạnh được kết hợp để nhân thêm sức mạnh và những điểm yếu được hỗ trợ, bù đắp để có thể ảnh hưởng tiêu cực ít nhất đến tổ chức. Đối với cán bộ, công chức, giao tiếp cho phép nắm bắt thông tin, hiểu biết về nhiệm vụ và trông đợi của tổ chức đối với họ, tương tác với đồng nghiệp.

- Duy trì: Mỗi tổ chức đều có một số hoặc một hệ thống các giá trị mà nó duy trì hoặc muốn khuếch trương, giao tiếp là cơ chế giúp định hình và duy trì các giá trị đó.

- Động viên, khuyến khích: Giao tiếp trong quá trình thực thi không đơn thuần và duy nhất liên quan đến các nhiệm vụ và cách giải quyết nhiệm vụ, nó còn liên quan đến con người với tư cách là một thực thể sống, có đời sống riêng tư, có niềm vui, nỗi buồn, có điểm mạnh và điểm yếu. Giao tiếp trong tổ chức còn bao hàm cả khía cạnh mang tính nhân bản, hỗ trợ việc hoàn thiện nhân cách của các cá nhân.

- Đổi mới: Giao tiếp là cơ chế trong đó các ý tưởng, sáng kiến được hình thành, chia sẻ, thách thức và trải nghiệm.

#### **4. Nguyên tắc giao tiếp hành chính**

##### **a. Tôn trọng lẫn nhau**

Thể hiện thái độ tôn trọng đối với các bên cùng tham là nguyên tắc hàng đầu trong giao tiếp. Nó thỏa mãn các nhu cầu liên quan đến nhân quyền, khẳng định nhân thân, đề cao lòng tự trọng và khẳng định phẩm chất của chính bên thể hiện thái độ đó.

Có rất nhiều cách thể hiện thái độ tôn trọng đối với các bên cùng giao tiếp trong quá trình thực thi công vụ cho dù đó là cuộc gặp gỡ với đối tác, với công dân và doanh nghiệp hay với đồng nghiệp, thái độ tôn trọng đều cần được thể hiện.

Sự có mặt đúng như lời hứa, ngôn ngữ giao tiếp đề cao nhân thân của bên kia (ví dụ: gọi tên, gọi đầy đủ tên và chức vị, đánh giá vấn đề thay vì quy chụp về con người,...), điệu bộ cử chỉ phù hợp (trang phục, dáng điệu khi đi đứng, ngồi, điệu bộ tay, chân, mắt, ..) đều là những cách để thể hiện sự tôn trọng đối với người khác, và tự trọng của chính mình.

##### **b. Bình đẳng, công khai**

Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật. Chính vì vậy, trong thực thi công vụ, đòi hỏi thông tin hay được giải quyết công việc thuộc phạm vi thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hay cá nhân cán bộ công chức là quyền hợp pháp của công dân. Đó là quyền được biết, được nghe. Cán bộ, công chức, cũng có quyền yêu cầu công dân trình bày rõ ràng, cụ thể nhu cầu, vụ việc có liên quan, để trên cơ sở đó có cách thức đáp ứng phù hợp.

Nói một cách dễ hiểu hơn, quyền được nói, được nghe, được ‘thể hiện mình và biết người’ ở cả hai phía công dân- công chức là bình đẳng và cần được đảm bảo một cách phù hợp.

Trong nội bộ cơ quan cũng vậy, việc các nhà quản lý khăng khăng đòi nhân viên cung cấp thông tin, trình bày vấn đề trong khi bản thân mình lại tìm cách che giấu, bưng bít thông tin là một hình thức vi phạm nguyên tắc bình đẳng. Nó có thể dẫn đến sự nghi kị, bất tín và xung đột trong nội bộ.

Giao tiếp hành chính cần được diễn ra một cách công khai, ở những nơi công cộng và liên quan đến công khai hóa thông tin.

Vi phạm nguyên tắc này vừa là biểu hiện, vừa là nguồn gốc của sự lạm quyền từ phía cán bộ, công chức hoặc lạm dụng tình thế để làm mất uy tín của cán bộ, công chức, làm xấu đi hình ảnh của chính quyền trong mắt công chúng.

#### c. Phù hợp với hoàn cảnh và các quy luật khách quan

Ngôn ngữ, điệu bộ cử chỉ, thời điểm bắt đầu và kết thúc, ... đều cần phù hợp với bối cảnh trong đó hoạt động giao tiếp diễn ra. Các hành vi giao tiếp với công dân trong buổi tiếp dân không thể thực hiện tương tự như cách ứng xử, giao tiếp với đồng nghiệp, lại càng không thể giống cách giao tiếp với các đối tác.

Sự cứng nhắc trong ứng xử sẽ "đe dọa" hiệu quả giao tiếp. Tuy nhiên, sự linh hoạt cho muôn vàn bối cảnh khác nhau cũng chỉ đạt được hiệu quả khi hệ các giá trị chung về giao tiếp đã được hình thành và được nhìn nhận một cách thống nhất.

#### d. Cộng tác hài hoà lợi ích

Trong thời đại hiện nay, khi mà giao tiếp hành chính diễn ra trong một bối cảnh mở hơn do tác động của công nghệ thông tin và sự phát triển về dân trí, giao tiếp hành chính còn phải hướng tới sự hài hoà lợi ích của ba bên để đảm bảo phát triển lâu dài. Đó là thỏa mãn lợi ích của cán bộ, công chức - công dân, doanh nghiệp - và cộng đồng nói chung. Nói cách khác, hài hoà lợi ích sẽ không chỉ đạt được tại chỗ giữa các bên trực tiếp tham gia đối thoại, mà còn là các vấn đề lâu dài hơn, trong mối liên quan với các nhóm khác trong xã hội.

#### đ. Tôn trọng quy luật tâm sinh lý

Có một số vấn đề về tâm lý mà các bên tham gia giao tiếp dễ mắc phải như tâm lý chủ quan, độc quyền, gây khó dễ từ phía cán bộ, công chức và tâm lý e ngại, lo sợ bị gây khó khăn, mình biết việc của mình thôi ,... từ phía công dân hoặc doanh nghiệp. Thay đổi được tâm lý này đòi hỏi sự chuyển biến sâu sắc và thực chất trong nhận thức về vai trò của Chính phủ trong đời sống xã hội, và kèm theo đó là các chính sách, kỹ thuật cụ thể để đảm bảo sự chuyển biến.

Các hoạt động giao tiếp diễn ra trong một khoảng thời gian dài nhất định cũng cần tính đến các phản ứng, nhu cầu nhất định về thể chất theo quy luật chung của cơ thể. Chính vì vậy, giải lao giữa giờ, thay đổi hoạt động,... là các biện pháp quan trọng cho phép và hỗ trợ quá trình trao đổi thông tin được diễn ra một cách hiệu quả.

#### e. Lựa chọn giải pháp tối ưu trong giao tiếp

Trong thực tế, để có thể tạo ra một sự hài hòa về mặt lợi ích của các bên giao tiếp không phải là dễ dàng và đơn giản. Điều này, dễ hiểu, bởi mong muốn của các bên giao tiếp thì nhiều nhưng đáp ứng và thỏa mãn những yêu cầu đó lại chỉ có hạn. Vấn đề ở chỗ là cán bộ, công chức phải xử lý công việc như thế nào để không chỉ thỏa mãn một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của mọi đối tượng giao tiếp mà còn phải làm cho đối tượng giao tiếp hiểu và chấp nhận thực tế ngay cả khi mục đích của họ không đạt.

Để làm được điều đó, trong quá trình giao tiếp, cán bộ, công chức có thể đưa ra một số giải pháp để đối tượng giao tiếp có thể chọn lựa và quyết định.

Vận dụng nguyên tắc này, cán bộ, công chức trong hoạt động giao tiếp với công dân, tổ chức cần chú ý một số điểm sau:

- Cán bộ, công chức phải lắng nghe yêu cầu của đối tượng giao tiếp và yêu cầu đó không thể đáp ứng được toàn bộ thì cán bộ, công chức cần đưa ra một số giải pháp có thể (trong phạm vi quyền hạn của mình) để họ có thể lựa chọn.

- Khi được giao tổ chức, điều hành một cuộc họp, nếu có vấn đề phức tạp, chưa thống nhất, cán bộ, công chức có thể đưa ra một phương án để giải quyết



vấn đề, sau đó đề nghị mọi người thảo luận, cân nhắc và quyết định lựa chọn một trong các phương án đó.

- Sau khi đưa ra các giải pháp có thể được mà phía đối tượng giao tiếp vẫn không chấp thuận thì có thể đề nghị đối tác đưa ra các giải pháp, các phương án đề nghị của họ để xem xét. Nếu vấn đề vượt quá thẩm quyền quyết định, cán bộ, công chức có thể ghi nhận các giải pháp của đối tượng giao tiếp và hứa trao đổi lại với thủ trưởng cơ quan...

#### g. Tôn trọng thẩm mỹ hành vi

Nguyên tắc này đòi hỏi các hành vi giao tiếp sẽ không chỉ cần đúng ở đúng mà còn phải đẹp. Lấy ví dụ, chỉ tay vào một ai đó để giới thiệu làm quen thì nên dùng cả bàn tay chụm, hơi chúc xuống, hướng về phía người được kể đến chứ không dùng đồ vật hay một ngón tay chỉ thẳng vào mặt họ. Không ngoáy mũi, gãi lưng... trước mặt người khác.

Để đảm bảo giao tiếp đúng và đẹp, sự hiểu biết về giao tiếp đa văn hóa là hết sức quan trọng. Bên cạnh đó, việc luyện tập để các hành vi đẹp trở thành thói quen cũng không kém phần quan trọng.

## **II. MỘT SỐ KỸ NĂNG GIAO TIẾP HÀNH CHÍNH CƠ BẢN**

### **1. Kỹ năng nghe**

#### a. Khái quát về hoạt động nghe

Nhiều nghiên cứu khoa học cho thấy, trong cuộc sống người ta thường dùng 42% thời gian cho việc nghe, còn lại 58% thời gian dành cho việc nói, đọc và viết. Như vậy, gần một nửa thời gian giao tiếp dành cho việc nghe. Nhưng người ta lại dành thời gian rất ít cho việc rèn luyện kỹ năng nghe. Các nhà nghiên cứu cho rằng thực tế 75% thông báo miệng không được chú ý đến, bị hiểu sai hay bị lãng quên nhanh chóng. Những người không biết cách nghe chỉ có thể hiểu được 50% nội dung cuộc nói chuyện. Sau 48 tiếng, tỷ lệ này sẽ giảm xuống thậm chí chỉ còn 25%. Nghĩa là họ không thể nhớ lại những gì đã nghe

trong cuộc đàm thoại một cách chính xác và đầy đủ. Khả năng nghe và nắm bắt những ý nghĩa sâu sắc trong lời nói của người khác thì lại càng hiếm<sup>43</sup>.

Trong giao tiếp hành chính, nghe đem lại các lợi ích sau đây:

- Giúp giải quyết các công việc trong thực thi công vụ.
- Giúp thoả mãn nhu cầu của đối tượng tham gia vào quá trình quản lý, tạo ra môi quan hệ tốt đẹp với người khác.
- Tạo ra sự tương tác, giúp người khác có được một sự lắng nghe hiệu quả.

### ***Các cấp độ nghe***

Nếu xét theo mức độ tập trung và mức độ đem lại sự hài lòng đối với người nói thì có thể chia thành năm cấp độ nghe từ thấp đến cao sau:

- Nghe phớt lờ: không nghe và thể hiện thái độ không muốn không nghe gì cả;
- Nghe giả vờ: không nghe nhưng lại thể hiện với người khác là mình đang lắng nghe để làm người khác an tâm bằng cách lặp đi lặp lại một cách máy móc và đôi khi không đúng chỗ như: "ừ, đúng, đúng...".
- Nghe từng phần: tức là chỉ nghe một phần cuộc nói chuyện.
- Nghe chú ý: chăm chú nghe, tập trung sức lực và chú ý vào những lời mình nghe được.
- Nghe thấu cảm: đây là kiểu nghe ở mức độ cao nhất, nghe đã trở thành việc "lắng nghe", tức là không chỉ bao gồm định dạng và lưu giữ thông tin mà cả việc chọn lọc, quan tâm, phân tích và thông hiểu. Điều này đòi hỏi người nghe phải nỗ lực, tập trung và mất thời gian để nghe một người khác.

#### **b. Kỹ năng nghe hiệu quả trong giao tiếp hành chính**

- Trước hết, để có thể nghe hiệu quả, người nghe cần đạt được các yêu cầu sau đây:

Trước khi nghe cần: Cần xác định mục đích, sự cần thiết của việc lắng nghe; xác định nội dung cần nghe; xác định nhu cầu, mong muốn của người nói đối với người nghe; thu thập trước thông tin nếu cần thiết; tạo bầu không khí

---

<sup>43</sup> Thái Trí Dũng, Kỹ năng giao tiếp và thương lượng trong kinh doanh, NXB Thống kê, TP Hồ Chí Minh, 2003, tr. 91 dẫn theo "Tiếp xúc mặt đối mặt trong quản lý". D. Torrington, 1994.

phù hợp để nghe hiệu quả; chọn, thời gian, địa điểm, khoảng cách không gian phù hợp; dỡ bỏ các rào cản hữu hình và vô hình; chuẩn bị tâm thế và thái độ nghe tốt nhất.

Trong khi nghe: chú ý đến việc tập trung lắng nghe, tham dự cùng người nói, biết chọn lọc và ghi nhớ.

Sau khi nghe: Chú ý đến việc phản hồi. Đặc biệt, cần quan tâm đến việc diễn giải một cách ngắn gọn những nội dung mà người nói đã nói; biết tóm tắt, làm rõ vấn đề bằng các câu hỏi; quan tâm tới việc hỏi đáp lại tâm trạng, tình cảm mà người nói gửi qua thông điệp.

Người cán bộ, công chức theo quy định, phải lắng nghe người dân; cấp trên phải lắng nghe cấp dưới; cấp dưới phải phục tùng cấp trên. Do đó, người cán bộ, công chức phải có kỹ năng lắng nghe để đạt hiệu quả cao trong giao tiếp nói chung và giao tiếp trong thực thi công vụ nói riêng. Chính vì vậy, ở đây cần phải phân biệt giữa nghe và lắng nghe. Lắng nghe là hoạt động nghe nhưng có sự tập trung cao độ từ đầu đến cuối, nó được thể hiện bằng biểu hiện của cả ngôn ngữ cơ thể của người nghe. Trong lắng nghe không chỉ sử dụng tai để nghe mà còn sử dụng cả mắt để quan sát, đầu óc để suy nghĩ, phán đoán... Đó là sự nhận biết về những gì được nói ra và chúng được nói như thế nào. Nghĩa là nhận biết trên cơ sở những gì được nói ra và cả những gì không được nói ra. Để lắng nghe hiệu quả, điều đầu tiên, người nghe phải hiểu tường tận về đối tượng người nói. Người nghe phải có thông tin về người nói. Vì vậy, để lắng nghe trong thực thi công vụ hiệu quả, người cán bộ, công chức phải có ý thức thành lập cơ sở dữ liệu, chủ động thu thập dữ liệu về đối tượng quản lý. Từ đó có được thông tin kịp thời, hữu hiệu cho hoạt động giao tiếp.

- Để có thể nghe hiệu quả, người nghe cần tránh một số lỗi cơ bản sau đây:

+ Người nghe tỏ ra không nhiệt tình khi nghe; hay nhìn, đảo mắt đi chỗ khác;

+ Nghe chưa hết lời, hiểu chưa hết ý của người nói; không để cho người khác nói hết đã đáp lại, cắt ngang lời người nói; vội vã đi đến kết luận hay đoán già, đoán non ý của người nói;

- + Nghe nhưng không rút ra được những điểm chính;
- + Chỉ nghe lời mà không chú ý quan sát cử chỉ, thái độ của người nói;
- + Chỉ chú ý đến đặc điểm về hình dáng, phong cách của người nói mà không chú ý tổng thể đến tất cả các yếu tố khác.
- + Không hướng mặt và cơ thể về phía người nói; không nhìn vào người nói;
- + Bị phân tán, thiếu tập trung trong khi nghe;...

## **2. Kỹ năng nói**

### **a. Khái quát về hoạt động nói**

Nói là hình thức giao tiếp trực tiếp được sử dụng nhiều trong cuộc sống nói chung và trong hoạt động công vụ nói riêng. Các nhà quản lý, cán bộ, công chức muốn giao tiếp có hiệu quả cần phải rèn luyện cho mình một kỹ năng nói thật tốt.

Ngày nay, kỹ năng nói không chỉ là một giá trị thêm vào, trong thực thi công vụ - nó trở thành một yêu cầu thiết yếu. Vị trí của một người trong cơ quan càng cao thì kỹ năng này lại càng trở nên cần thiết. Tuy nhiên, ngay cả khi không phải là nhà quản lý thì mỗi một cán bộ, công chức khi thực thi công vụ cũng cần có thể trình bày một chủ trương công tác, phát biểu ý kiến, tranh luận một vấn đề trước cuộc họp, hoặc trao đổi với đồng nghiệp về những nhiệm vụ hàng ngày hoặc trao đổi với công dân khi giải quyết một thủ tục hành chính hoặc trong hòa giải; tuyên truyền, vận động; trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo;... liên quan đến lĩnh vực mà người cán bộ, công chức đảm nhiệm; tiếp xúc cử tri, đối thoại trực tiếp với người dân; thăm hỏi, chúc mừng nhân dân trong các sự việc, sự kiện... Sự thành bại trong các cuộc nói chuyện có liên quan trực tiếp đến điểm cốt yếu của mỗi người. Vì vậy, nói một cách hiệu quả không đơn thuần chỉ là một điều “có thì càng hay” nữa - nó đã thực sự là một kỹ năng không thể thiếu đối với mỗi cán bộ, công chức trong thực thi công vụ. Hơn thế nữa, nói trong thực thi công vụ còn có một số ưu điểm sau:

- Giúp cho việc giải quyết công việc đạt hiệu quả hơn.
- Khẳng định bản thân trước tập thể, nâng cao uy tín của mình.



- Nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt trong bối cảnh thực hiện cải cách thủ tục hành chính ở nước ta hiện nay.

b. Kỹ năng nói trong giao tiếp hành chính

- Để có thể nói hiệu quả, người nói cần đảm bảo được các yêu cầu cơ bản sau đây:

+ Có sự chuẩn bị kỹ lưỡng về: thông tin về đối tượng người nghe; bối cảnh; thời gian, không gian, địa điểm nói; nội dung nói, cách thức nói; cách thức lập luận; các yếu tố hỗ trợ như phương tiện, trang thiết bị, hình ảnh của bản thân như trang phục, tác phong...

+ *Trong khi nói*: Luôn luôn bám sát mục tiêu, chủ đề và nhu cầu đối tượng; thể hiện thật tốt những gì đã chuẩn bị và có sự thay đổi phù hợp với đối tượng, hoàn cảnh khi cần.

+ *Sau khi nói*: Có được thông tin phản hồi và rút ra bài học kinh nghiệm.

Điều đáng chú ý ở đây là trong thực thi công vụ, người cán bộ, công chức theo quy định phải nói năng rõ ràng, mạch lạc, dễ hiểu, không hách dịch, những nhiều, gây phiền hà đối với người dân.

- Để có thể nói hiệu quả, người nói cần tránh một số lỗi cơ bản sau đây:

+ Không xác định rõ nội dung mình định nói; thông tin thiếu chính xác, sai số liệu;

+ Không xác định rõ cách thức trong lập luận khi nói;

+ Sử dụng ngôn ngữ không phù hợp; không chú ý đến ngôn ngữ cơ thể để sử dụng hỗ trợ cho việc nói;

+ Không biết kết hợp một cách linh hoạt với các phương tiện hỗ trợ khác,...;

+ Không chú ý tới phản ứng của người nghe để thay đổi nội dung và cách nói cho phù hợp, chỉ độc thoại một chiều;

+ Thể hiện sự khích bác, miệt thị, xúc phạm, hách dịch với người nghe;...

**3. Kỹ năng giao tiếp phi ngôn từ**

a. Các phương tiện phi ngôn từ trong giao tiếp

Giao tiếp phi ngôn từ là loại hình giao tiếp không sử dụng ngôn ngữ mà dùng những phương thức khác sử dụng điệu bộ, cử chỉ của cơ thể để truyền đạt thông tin: giọng nói, nhịp điệu, ngữ điệu, cách đi đứng, cử chỉ, điệu bộ, ánh mắt, vẻ mặt, tư thế, trang phục, khoảng cách, vị trí...

Giao tiếp phi ngôn ngữ có vai trò:

*- Giúp truyền đạt tới đối tượng giao tiếp những thông điệp, ý nghĩ khó diễn đạt bằng lời nói trực tiếp*

Khi nói đến nghệ thuật giao tiếp trong công sở hành chính, ngôn ngữ cơ thể tưởng như đơn giản nhưng lại có tác dụng rất hiệu quả. Hầu hết các nhà nghiên cứu đều đồng ý rằng lời nói chủ yếu dùng để tuyên tải thông tin còn ngôn ngữ cơ thể dùng để trao đổi thái độ giữa người với người và trong một số trường hợp nó còn được dùng để thay cho lời nói.

Với mỗi người, tâm điểm của sự chú ý mà chúng ta cần ý thức đó là những cử chỉ, hành động của chúng ta dù có chủ ý hay không đều truyền đi một thông điệp nào đó, đến với những người xung quanh. Cho dù đó chỉ là một cái vẫy tay, liếc mắt nhìn ngang hay mím miệng trong khi giao tiếp... điều đó cũng đủ để nói lên được bạn thích thú ai, có đồng ý với vấn đề hay không, đang bối rối hay thiếu tự tin như thế nào.

*- Giúp đọc được thái độ và cảm nghĩ của đối tượng giao tiếp*

Ngôn ngữ cơ thể là sự phản ánh trạng thái cảm xúc của một người ra bên ngoài. Mỗi một điệu bộ hoặc động thái đều có thể cho thấy cảm xúc của một người vào thời điểm đó. Ví dụ người đang sợ hãi có thể khoanh tay hay bắt chéo chân hoặc làm cả hai điệu bộ này. Để đọc được ngôn ngữ cơ thể của người khác thì phải hiểu được trạng thái cảm xúc của người đó trong khi lắng nghe cũng như để ý đến hoàn cảnh phát ngôn. Cách này giúp chúng ta tách bạch được sự thật với giả tưởng, thực tế với tưởng tượng.

b. Kỹ năng sử dụng các phương tiện phi ngôn từ trong giao tiếp hành chính

Như trên đã nói, người ta có thể dùng bất cứ một vật dụng gì làm phương tiện giao tiếp như bông hoa, cái áo, chiếc nhẫn,... Những phương tiện này được gọi chung là phương tiện vật chất (công cụ, sản phẩm vật chất của lao động,...).

Song, trong các phương tiện giao tiếp thì bên cạnh lời nói chúng ta rất cần chú ý đến các phương tiện giao tiếp là chính các yếu tố trên cơ thể con người. Vì đây là những yếu tố hiện hữu, tiện lợi khi sử dụng vì nó ở ngay chính trên cơ thể của người giao tiếp. Các yếu tố cơ thể (thường được gọi là ngôn ngữ cơ thể hay ngôn ngữ thân thể) tham gia vào giao tiếp luôn được chú ý và được coi trọng như đầu tóc, mặt mũi (mắt, nét mặt, sắc mặt, cơ mặt, ...); tay chân; ... Ngoài ra còn là quần áo; giày dép;...

Nhìn chung, phương tiện giao tiếp phi ngôn từ tập trung vào các yếu tố sau đây:

- Hệ thống cử chỉ, nét mặt, điệu bộ được tạo ra bởi các bộ phận của cơ thể;
- Lời nói với âm lượng; trường độ; cường độ; trọng âm; giọng điệu;... và các tín hiệu kèm theo với lời nói (cười, khóc,...);
- Không gian và thời gian giao tiếp: khoảng cách không gian giữa hai bên tham gia giao tiếp, tư thế trong khi giao tiếp, độ dài của giao tiếp,...
- Trang phục, tác phong: được xem như một chỉ báo về con người khi tiếp xúc với người khác. Trong quản lý nhà nước, giao tiếp phi ngôn ngữ cũng được sử dụng khá nhiều và có những quy định cụ thể về tác phong, trang phục, lời nói của cán bộ, công chức, viên chức khi tiến hành giao tiếp trong thực thi công vụ.

#### **4. Kỹ năng giao tiếp thông qua một số phương tiện truyền thông hiện đại**

##### **a. Kỹ năng giao tiếp qua truyền hình và mạng xã hội**

Truyền hình và mạng xã hội đã góp phần thu hẹp khoảng cách giao tiếp của con người và là diễn đàn kết nối các cá nhân. Tuy nhiên, đi cùng với sự tiện lợi có không ít vấn đề đã, đang và sẽ xảy ra nếu người sử dụng mạng xã hội hay qua truyền hình không ý thức hết được mặt trái từ mạng xã hội, truyền hình. Chính vì vậy, cán bộ, công chức rất cần quan tâm đến không chỉ những lợi ích mà còn phải phòng ngừa được những biểu hiện lệch chuẩn, lối ứng xử thiếu văn hóa, sự lợi dụng mạng xã hội, truyền hình để trục lợi,... có thể xuất hiện trong quá trình giao tiếp. Bởi, với phạm vi tiếp cận rộng rãi, tốc độ lan truyền nhanh và khó kiểm soát, mạng xã hội như con dao hai lưỡi, có thể giúp lan tỏa những điều tốt

đẹp nhưng cũng dễ bị lợi dụng làm công cụ xuyên tạc, bôi xấu hình ảnh người khác, gây ra nhiều hệ lụy.

Một số kỹ năng giao tiếp cơ bản qua truyền hình và mạng xã hội:

- Giao tiếp qua email

Hiện nay, giao tiếp qua email đã rất thông dụng trong xã hội và thông dụng trong cả cơ quan, tổ chức nhà nước. Hơn thế nữa, giao tiếp qua email còn thể hiện được tính chuyên nghiệp và hiện đại của người cán bộ, công chức. Để có thể giao tiếp hành chính qua email hiệu quả, cán bộ, công chức cần chú ý đến một số nội dung sau đây:

+ Đặt tên email cho cá nhân và tập thể cần đảm bảo tính nghiêm túc, điều này sẽ tạo cảm giác an toàn và nghiêm túc trong công việc. Tốt nhất tên email nên đơn giản gắn liền với tên của cá nhân, đơn vị. Chẳng hạn như: đặt tên cho phòng đào tạo: `phongquanlydaotao@gmail.com`; `thuthao@yahoo.com`; `Thuha@vtv1.com`; Không nên đặt tên email cho công việc như: `trathudoiv@yahoo.com`; `gaubongxinhdep@gmail.com`;

+ Nội dung email: Nội dung thư trong email cần ngắn gọn, đầy đủ. Tuy nhiên, nội dung email luôn cần lưu ý đến việc có thêm đề nghị về thời hạn cho việc trả lời.

Cán bộ, công chức khi giao tiếp qua email cũng cần chú ý tới việc đính kèm file cho email. Vì file đính kèm thường có dung lượng lớn, đặc biệt là các file có chứa ảnh. Vì vậy thời gian tải các file thường đòi hỏi sự kiên trì đối với cả người gửi lẫn người nhận.

Đối với nội dung email cũng cần chú ý đến việc dùng từ ngữ chỉ trạng thái cảm xúc. Tránh sử dụng các từ ngữ chỉ trạng thái, cảm xúc nặng nề, gây căng thẳng, bực tức,... Vì vậy, cán bộ, công chức đừng vô cảm trong giao tiếp bằng email.

+ Hình thức, ngôn ngữ diễn đạt email:

Trước hết cần quan tâm đến các tiêu đề cho mỗi một thư cụ thể qua email. Tiêu đề email cần được diễn đạt rõ ràng, nghiêm túc. Tránh để người nhận email nhầm tưởng là virus (hậu quả là thư có thể sẽ bị “ném” vào “thùng rác”) mà



chưa một lần mở). Thường thì người nhận email bao giờ cũng ưu tiên đọc tiêu đề trước. Vì vậy rất cần chú ý đến nội dung tiêu đề email. Nội dung tiêu đề email cũng giống như phần trích yếu nội dung của một văn bản. Nó chính là phần khái quát nội dung chính được viết trong nội dung của email. Vì thế tiêu đề của email cần được viết một cách ngắn gọn, thu tóm nội dung và đảm bảo tính đúng đắn, nghiêm túc để tránh bị nghi là virus.

+ Trả lời email: Trừ các “bom thư”, còn lại về nguyên tắc thì tất cả mọi email đều phải được trả lời. Vì vậy, cán bộ, công chức cần sắp xếp thời gian nhất định cho việc trả lời email trong công việc. Đừng để diễn ra việc trả lời email chậm trễ. Sự chậm trễ trong trả lời email công việc rất có thể sẽ dẫn đến hậu quả không lường trong công việc.

Nội dung trả lời email cần ngắn gọn, rõ ràng, mạch lạc và dứt khoát. Tránh việc trao đi đổi lại dài dòng không rõ ràng. Người cán bộ, công chức hãy chắc chắn rằng nội dung trả lời email là sự trả lời cuối cùng.

+ Gửi email: Email cần được chuyển chính xác đến nơi người nhận, tránh sự nhầm lẫn về địa chỉ gửi. Đặc biệt chú ý đến các group trong các mạng. Người cán bộ, công chức hãy bảo đảm rằng nếu không phải là email gửi chung cho cả nhóm thì email đó chỉ gửi tới một cá nhân, đó chính là người nhận email đã được xác định.

- Giao tiếp qua Zalo, Viber và Facebook...

Zalo, Viber và Facebook hay một số mạng nội bộ khác hiện cũng đang được các cá nhân và tập thể chọn để làm phương tiện liên lạc về công việc. Đặc biệt là Zalo, Viber theo hình thức nhóm đã được nhiều đơn vị trong các cơ quan, tổ chức ở Việt Nam chọn dùng. Người dùng Zalo, Viber và Facebook phải biết cách xác định được các thông tin cần bảo mật, các thông tin nào có thể công khai, lựa chọn những thông tin đăng theo nhóm, những thông tin nào đăng cá nhân,... Điều đáng lưu ý ở đây chính là vấn đề bảo mật thông tin và vấn đề chuyên thông tin đúng đối tượng.

Người cán bộ, công chức rất cần phân biệt việc dùng Zalo, Viber và Facebook cho công việc hay là cho việc giải trí, giao tiếp thông thường. Chính

vì vậy, nếu cơ quan, đơn vị lựa chọn mạng Zalo, Viber hay Facebook để lập nhóm làm phương tiện giao tiếp thì tất cả những thứ dành cho giải trí sẽ được loại bỏ trong các trang Zalo, Viber và Facebook đó.

- Giao tiếp qua truyền hình

Việc lựa chọn xuất hiện trên truyền hình quốc gia hay truyền hình cấp tỉnh của người cán bộ công chức cần phải được phân biệt rõ ràng tư cách xuất hiện là tư cách đại diện cho cơ quan, tổ chức, đơn vị hay xuất hiện với tư cách cá nhân. Theo quy định của pháp luật hiện hành thì không phải ai cũng có thẩm quyền phát ngôn cho cơ quan, tổ chức.

Ngoài ra, trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức hiện nay, việc sử dụng truyền hình trực tiếp với các điểm cầu kết nối rất phổ biến để thực hiện hoạt động hội họp, học tập của các cơ quan, tổ chức. Chính vì vậy, hình ảnh của người cán bộ, công chức rất cần được ý thức khi xuất hiện ở các điểm cầu này. Vì tất cả các hình ảnh và âm thanh dễ dàng được chia sẻ hay lưu trữ lại ở người xem.

b. Kỹ năng giao tiếp qua điện thoại

- Đặc điểm của giao tiếp điện thoại

+ Chỉ có tiếng (bằng ngôn ngữ, lời nói) không thể hiện được bằng cử chỉ, điệu bộ (không có yếu tố phi ngôn từ). Vì thế, cần chú ý đến phát âm, giọng nói nhất là đối với con số, để khỏi nhầm lẫn.

+ Chỉ mang tính chất một phía. Đối phương không biết được khi nào có điện thoại, nhưng người gọi điện thoại cần phải tính đến sự thuận lợi của đối phương.

+ Giao tiếp qua điện thoại giúp cho chúng ta lấy được thông tin phản hồi nhanh (nếu giao tiếp đó có hiệu quả). Rút ngắn được không gian và thời gian.

+ Đơn giản, tiết kiệm thời gian.

- Nguyên tắc khi giao tiếp qua điện thoại

Khi gọi cho người chưa từng quen biết cần lưu ý mấy điểm sau:

+ Tự xưng họ tên mình trước;

+ Nói rõ mục đích;

- + Nói với người nghe mình cần gặp ai;
- + Nếu người nghe tỏ ra bận thì có thể hỏi (ông/ bà) khi nào có thời gian, hẹn khi khác rồi nhanh chóng kết thúc.

- Phương pháp nhận điện thoại

Khi chuông điện thoại reo:

- + Nhắc ông nghe lên:

- + Nếu người gọi phải đợi lâu quá ba hồi thì phải xin lỗi:

- + Nói rõ họ tên:

- + Khi đưa điện thoại cho người khác thì nói một cách vui vẻ. Ví dụ, xin ông/ bà vui lòng chờ cho một lát.

- Trong quá trình trao đổi

- + Lễ độ trong giao tiếp điện thoại : vui vẻ nói chuyện với bên kia, đầu dây để họ có ấn tượng tốt đẹp;

- + Thời gian nói chuyện nên ngắn;

- + Đối đáp trong điện thoại phải nhanh chóng, chính xác, rõ ràng;

- + Nội dung phải ngắn gọn: nên viết nội dung ngắn gọn ra một tờ giấy, dự đoán tình hình của đối phương để quyết định thời gian đàm thoại;

- + Nếu bị đứt liên lạc phải lập tức gọi lại.

- Một số yêu cầu khi giao tiếp qua điện thoại

- + Nói lịch sự và phát âm chuẩn. Những từ ngữ như: "*Xin vui lòng*", "*Cảm ơn*"... không những làm cuộc nói chuyện trở nên lịch sự hơn mà còn giúp người nói dễ chiếm được thiện cảm của người bên kia đầu dây hơn; chú ý không nói lớn hoặc quát to trong điện thoại trong mọi tình huống.

- + Giọng nói chân thành. Nếu sử dụng từ ngữ lịch sự nhưng giọng nói cáu bẳn hoặc "*chanh chua*", chắc chắn không thể tạo được thiện cảm với người nghe. Hãy thể hiện cho người nghe cảm thấy người nói thật sự rất quan tâm cuộc nói chuyện này và đang cố lắng nghe để hiểu vấn đề và giúp họ tìm cách giải quyết.

+ Không ra lệnh. Thay vì nói “*Tôi cần nói chuyện với ông A ngay bây giờ*”, bạn nên nói “*Xin cho hỏi ông A hiện có ở đó không? Tôi có thể nói chuyện với ông ấy bây giờ không?*”.

+ Cư xử chuyên nghiệp và khéo léo. Người nói tuyệt đối không sử dụng những từ ngữ mang nghĩa tiêu cực và có ý phán xét với người nghe. Tùy thuộc vào đối tượng gọi đến và mối quan hệ của họ với cơ quan, đơn vị, cán bộ, công chức cần có những cách ứng xử ngoại giao khác nhau và phù hợp.

+ Kiểm chế cảm xúc. Để tránh gặp những trường hợp khiến người nói dễ mất kiểm soát, hãy đọc một số loại sách về cách giải quyết các mâu thuẫn và phàn nàn thường gặp.

+ Luôn nhớ người nói là bộ mặt của cơ quan. Nên nhớ mỗi khi nhắc điện thoại lên thì sẽ nói chuyện với tư cách là người đại diện cơ quan, đơn vị chứ không phải với tư cách cá nhân. Do đó hãy tập trung vào cuộc nói chuyện, lắng nghe những nhu cầu hoặc phàn nàn của người nói để họ có cảm giác được quan tâm và cảm thấy hài lòng về cơ quan, đơn vị mình.

+ Tìm chỗ ngồi khi nói chuyện. Tìm chỗ ngồi thoải mái để đề phòng những cuộc điện thoại có thể kéo dài. Ngoài ra cũng nên chuẩn bị sẵn giấy và bút bên cạnh để có thể ghi chép lại những điều cần thiết.

+ Không nên làm việc khác khi đang nghe điện thoại. Không nên làm nhiều việc cùng một lúc như vừa nghe điện thoại vừa trả lời thư điện tử. Không ai thích khi đang nói chuyện và nghe thấy tiếng gõ bàn phím ở bên kia đầu dây, họ sẽ cảm thấy họ không được coi trọng và chắc chắn sẽ không muốn tiếp tục câu chuyện nữa.

+ Ngắt lời đúng lúc. Có nhiều trường hợp người gọi điện đến và phàn nàn, kể lể liên tục mà không cho người nghe một giây nào để giải thích. Khi đó hãy yêu cầu họ một cách lịch sự để họ có thể tập trung vào vấn đề cốt lõi để cả hai bên đều không mất thời gian.

+ Nói rõ ràng và ngắn gọn. Khi trả lời, giải thích về những chính sách, thủ tục của cơ quan cũng như khi gọi điện tới cơ quan khác để yêu cầu giải thích vấn



đề gì, hãy nói một cách ngắn gọn và rõ ràng. Nên tránh nói dài dòng dễ dẫn đến lạc đề và có thể gây hiểu lầm cho người nghe.

Người cán bộ, công chức cần lưu ý thực hiện một số điều sau: không dùng điện thoại công cho việc riêng của cá nhân; không nói quá to qua điện thoại làm ảnh hưởng những người xung quanh; không “buôn dưa” bằng điện thoại công; không hách dịch, cẩu gắt, to tiếng khi nghe gọi điện thoại trọng giao tiếp hành chính;...

### **III. MỘT SỐ LỖI CẦN TRÁNH TRONG GIAO TIẾP HÀNH CHÍNH**

#### **1. Lỗi của người lãnh đạo, quản lý trong giao tiếp hành chính**

Thực tế, có thể có rất nhiều lỗi của người lãnh đạo, quản lý trong giao tiếp hành chính có thể xảy ra khiến việc giao tiếp của người lãnh đạo, quản lý không hiệu quả. Sau đây là một số lỗi thường gặp:

- Thái độ nói năng bất chấp tất cả, ngôn ngữ, cử chỉ, điệu bộ không thích hợp, truyền đạt thông tin mang tính áp đặt.

- Không tôn trọng cấp dưới, chỉ một mình thủ trưởng nói rồi bắt mọi người trong đơn vị tuân theo, thậm chí nói năng không có chừng mực

- Nhìn nhận cấp dưới một cách hời hợt, chủ quan. Vì vậy, sử dụng ngôn từ không phù hợp, thiếu lịch sự.

#### **2. Lỗi của người thực thi, thừa hành trong giao tiếp hành chính**

Thực tế, có thể có rất nhiều lỗi của người thực thi, thừa hành trong giao tiếp hành chính có thể xảy ra khiến việc giao tiếp của người thực thi, thừa hành không hiệu quả. Sau đây là một số lỗi thường gặp:

- Coi cấp trên là người hoàn toàn nắm vận mệnh mình, là chiếc thang để mình lên đến đỉnh cao của sự thành đạt, rồi nịnh hót cấp trên hay ngược lại chỉ coi họ là người lãnh đạo thuần túy, ngoài công tác ra không liên quan gì đến mình, kính trọng nhưng xa lạ, hoặc cảm thấy học vấn của họ kém rồi coi thường, thiếu tôn trọng chức quyền của cấp trên.

- Cho rằng mọi công việc do cấp trên quyết định nên e dè, sợ sệt cấp trên hoặc sùng bái cấp trên quá mức.

- Nội dung truyền đạt không rõ ràng, thông tin thiếu chính xác dẫn đến cấp trên mất lòng tin với cấp dưới.

- Báo cáo vượt cấp hoặc báo cáo cấp trên những việc vụn vặt không cần thiết phải trình cấp trên. Như vậy, vô hình trung, nhân viên đã xúc phạm đến lòng tự trọng của cấp trên, gây phiền hà, quấy nhiễu cấp trên.

- Thường xuyên báo cáo khó khăn với cấp trên; nói xấu đồng nghiệp với cấp trên.

- Giao tiếp kiểu “xuề xòa” trong nhà ngoài ngõ, không tuân thủ kỷ luật nguyên tắc giao tiếp của cơ quan, đơn vị.

Ngoài ra, giữa các đồng nghiệp nói chung khi giao tiếp với nhau trong công sở thường có rất nhiều lỗi khác nữa do rất nhiều các rào cản trong giao tiếp hành chính, ví dụ như:

- Thiếu sự tự tin khi giao tiếp, mặc dù mỗi cá nhân đều có những ý tưởng hay, tinh thần làm việc nhóm tích cực nhưng lại không biết cách trình bày suy nghĩ của mình ra sao. Trong ngôn ngữ giao tiếp họ luôn kèm theo những từ như “Tôi chỉ...”, “tôi nghĩ là...”, “tôi đoán thế...”, “tôi cũng không chắc lắm...”. Câu mở đề đó khiến người nghe/đồng nghiệp không tin hoàn toàn vào lời nói của đồng nghiệp mình dù ý kiến đó có hay đến đâu đi chăng nữa.

- Hành vi giao tiếp không phù hợp, tính hiệu quả của câu nói nằm ở trong chính sự dứt khoát chứ không phải bằng cách cao giọng hay xuống giọng. Đôi khi cách nói cao giọng có thể tạo ra căng thẳng cho đồng nghiệp và họ như đang bị sai khiến. Ngược lại, nói quá nhỏ chứng tỏ rằng người nói không có được sự tự tin nào cả.

- Không tôn trọng người khác khi giao tiếp, chẳng hạn, ngắt lời người khác một cách tùy tiện. Bất cứ tình huống nào trong cuộc họp hay trong những câu chuyện với đồng nghiệp, mỗi cá nhân cũng nên tôn trọng người nói bằng cách biết lắng nghe và đợi khi họ kết thúc mới lên tiếng. Mỗi cán bộ, công chức có quyền được giải đáp thắc mắc hay đưa ra ý kiến trong một cuộc thảo luận hay trò chuyện nhưng đừng biến mình thành người thiếu lịch sự do không biết đến những quy tắc giao tiếp tối thiểu nhất.

- Thái độ thiếu thiện chí, trong nhiều tình huống người nghe (nhận tin) câu bản với người nói (gửi thông tin). Khi hai bên không có thiện chí với nhau, thông tin thường bị uốn nắn theo hướng tiêu cực. Thái độ thiếu thiện chí làm cho quá trình giao tiếp truyền đạt thông tin chuẩn xác trở nên vô cùng khó khăn. Khi thiếu tin tưởng, và mọi người bực tức với nhau, thì bất kể cách giao tiếp, truyền đạt như thế nào thông tin gì người gửi cũng sẽ bị hiểu méo mó.

- Lôi kéo, bè phái nơi công sở, mọi người hãy nhớ rằng, điều tối kỵ nơi công sở và cũng là điều khó tránh nhất tại các công sở đó là nạn bè phái, "buôn chuyện" và nói xấu sau lưng. Mỗi cán bộ, công chức có nghĩ rằng nếu mình làm như vậy với đồng nghiệp của mình, thì cũng có lúc bị đồng nghiệp đối xử lại như những gì mà mình đã làm. Đó là một tính xấu cần phải tránh, mỗi người nên đối xử tốt và quan tâm tới mọi người một cách chân thành, không lôi kéo người khác cùng moi móc, nói xấu hay "chọc ngoáy" vào chuyện riêng tư, khuyết điểm của bất kỳ đồng nghiệp nào.

## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích đặc điểm, vai trò, nguyên tắc của giao tiếp hành chính?
2. Để có thể nghe/nói một cách hiệu quả, theo anh (chị) cần chú ý đến những điều gì? Vì sao?
3. Để có thể giao tiếp mạng xã hội một cách hiệu quả, theo anh (chị) cần chú ý đến những điều gì? Vì sao?
4. Người lãnh đạo, quản lý trong giao tiếp, lễ tân hành chính thường bị mắc những lỗi cơ bản nào? Cần làm thế nào để khắc phục các lỗi đó? Liên hệ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên đang công tác.
5. Nhân viên thực thi, thừa hành trong giao tiếp, lễ tân hành chính thường bị mắc những lỗi cơ bản nào? Cần làm thế nào để khắc phục các lỗi đó? Liên hệ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Lê Thị Bùng: Phương tiện giao tiếp trong hoạt động quản lý, NXB. Chính trị quốc gia, 2014.
- Nguyễn Bá Dương: Giao tiếp của cán bộ, lãnh đạo quản lý trong hệ thống chính trị ở Việt Nam, NXB. Chính trị quốc gia, 2015.
- Thùy Linh: Văn hóa ứng xử và nghệ thuật giao tiếp nơi công sở, NXB. Lao động, 2013.
- Louis Dussault: Lễ Tân- Công cụ giao tiếp, NXB. Chính trị quốc gia, 2015.
- Chuẩn mực giao tiếp thời hội nhập, NXB. Lao động - Xã hội, 2008.

## Chuyên đề 12

### KỸ NĂNG LÀM VIỆC NHÓM

#### I. TỔNG QUAN VỀ NHÓM LÀM VIỆC VÀ LÀM VIỆC NHÓM

##### 1. Khái niệm nhóm, nhóm làm việc

###### a. Khái niệm nhóm

Trong giai đoạn hiện nay, xu hướng làm việc nhóm đang được khuyến khích ở hầu hết các lĩnh vực nghề nghiệp chuyên môn, xuất phát từ quan niệm “trí tuệ tập thể bao giờ cũng sáng suốt hơn trí tuệ của mỗi cá nhân”. Người ta coi các nhóm làm việc là nhân tố cơ bản tạo nên hiệu quả của vốn nhân lực trong một tổ chức. Nhưng làm sao để có kỹ năng làm việc nhóm thành thực nhằm phát huy triệt để khả năng của mỗi cá nhân và sự phối hợp khi hoạt động trên mọi phương diện? Cần phải tiếp cận một cách thấu đáo để trả lời câu hỏi trên.

Một cách hiểu khái quát nhất, nhóm là tập hợp các thành viên có số lượng từ hai người trở lên, có giao tiếp trực diện, có kỹ năng bổ sung cho nhau, có sự chia sẻ mối quan tâm hoặc mục đích chung.

###### b. Khái niệm nhóm làm việc

Đưa ra khái niệm "nhóm làm việc" là để phân biệt với nhóm chỉ có mục đích định danh. Nhóm làm việc được thành lập là để thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, các mục tiêu công việc hoặc giải quyết một hoặc nhiều vấn đề liên quan đến công việc. Đối với các cơ quan quản lý nhà nước, do đặc thù công việc gắn với chuyên môn nên nhóm làm việc có sự tham gia của nhiều thành viên, trong đó bao gồm cả các chuyên viên trong hoặc ngoài tổ chức.

Nhóm làm việc không hình thành một cách ngẫu nhiên mà luôn có chủ đích. Do đó khi xây dựng nhóm làm việc, đặc biệt là nhóm làm việc trong tổ chức công, phải dựa trên những quy trình chặt chẽ, có căn cứ, có cơ sở. Hoạt động của các thành viên trong nhóm làm việc phải phù hợp với mục tiêu, yêu cầu và những nguyên tắc mang tính pháp lý của công việc mà nhóm được giao. Bất kỳ sự thay đổi nào liên quan đến các thành viên hay công việc của nhóm đều dựa trên đề xuất của nhóm hoặc chỉ đạo của cấp trên do yêu cầu về việc tuân thủ

nguyên tắc thứ bậc hành chính. Nhóm làm việc có thể được hình thành theo yêu cầu của cấp trên, nhưng cũng có thể được hình thành theo đề nghị của chính cấp thực thi. Ví dụ: Khi một chuyên viên được giao giải quyết công việc, nhưng yêu cầu nội dung công việc vượt quá phạm vi chuyên môn của chuyên viên đó. Do vậy, người chuyên viên có thể đề xuất lãnh đạo cho bổ sung thêm nhân lực hỗ trợ cùng tham gia giải quyết. Và nhóm làm việc theo đó sẽ được hình thành.

## **2. Làm việc nhóm và vai trò, ý nghĩa của làm việc nhóm**

### **a. Khái niệm làm việc nhóm**

Làm việc nhóm là hoạt động của các thành viên trong nhóm làm việc khi cùng thực hiện một mục tiêu thống nhất. Khi các thành viên thực hiện hoạt động làm việc nhóm, họ sẽ buộc phải tuân thủ những nguyên tắc, quy định do nhóm làm việc đề ra. Làm việc nhóm cũng là quá trình vận dụng nhiều kỹ năng để đem lại hiệu quả tốt nhất cho nhóm làm việc.

Làm việc nhóm đòi hỏi sự phân công, phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau của tất cả các thành viên trong nhóm. Theo đó, từng thành viên phải phát huy vai trò, kiến thức, kỹ năng của mình để phục vụ cho mục đích chung của cả nhóm. Do nhóm có số lượng ít nhất từ 2 người trở lên, nên làm việc nhóm luôn cần sự tương tác. Đây là quá trình chia sẻ, hỗ trợ cho nhau, giúp các thành viên trong nhóm dần hoàn thiện bản thân trên mọi phương diện.

Đối với các công chức, làm việc nhóm là một kỹ năng thiết yếu khi thực hiện các chức năng, nhiệm vụ trong một hệ thống tổ chức đồng bộ với nhiều yếu tố tác động và các mối quan hệ qua lại, tương tác lẫn nhau.

### **b. Vai trò, ý nghĩa của làm việc nhóm**

Làm việc nhóm có vai trò quan trọng đối với các thành viên trong một tổ chức. Đặc biệt với các chuyên viên *"Là công chức hành chính có yêu cầu chuyên môn nghiệp vụ cơ bản về một hoặc một số lĩnh vực trong các cơ quan, tổ chức hành chính từ cấp huyện trở lên, có trách nhiệm tham mưu, tổng hợp và triển khai thực hiện chế độ, chính sách theo ngành, lĩnh vực hoặc địa phương"*.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Theo khoản 1, Điều 7, Thông tư số 11/2014/TT-BNV.

Một trong những nhiệm vụ của chuyên viên là chủ động phối hợp với các đơn vị liên quan và phối hợp với các công chức khác triển khai công việc, làm đúng thẩm quyền và trách nhiệm được giao. Để thực hiện tốt nhiệm vụ đó, làm việc nhóm là kỹ năng hỗ trợ hữu hiệu nhất.

Trong quá trình thực thi nhiệm vụ, các chuyên viên phải triển khai nhiều nội dung công việc. Có những việc chỉ đơn thuần tuân thủ theo đúng quy trình với các bước đã được xây dựng sẵn. Tuy nhiên, cũng có khá nhiều nội dung công việc liên quan đến nhiều lĩnh vực, đòi hỏi những nghiệp vụ chuyên môn khác nhau, muốn giải quyết phải có sự chia sẻ, trao đổi, thống nhất từ các chuyên viên nhằm đạt được hiệu quả tối ưu nhất. Làm việc nhóm do vậy có ý nghĩa quan trọng đối với công chức ngạch chuyên viên và tương đương trên một số phương diện sau:

- Phân công công việc;
- Quản lý và kiểm soát công việc;
- Giải quyết vấn đề và ra quyết định;
- Thu thập thông tin và các ý tưởng;
- Xử lý thông tin;
- Phối hợp, tăng cường sự tham gia và cam kết;
- Đàm phán và giải quyết xung đột;
- Thoả mãn nhu cầu quan hệ xã hội và tăng cường ý thức về bản thân trong các mối quan hệ với những người khác;
- Nhận được sự giúp đỡ trong việc thực hiện mục tiêu cụ thể;
- Chia sẻ, thông cảm khi cùng tạo nên một thành quả lao động cụ thể.

### **3. Phân loại nhóm làm việc**

- Dựa vào hình thức tổ chức: Có thể chia thành nhóm chính thức và nhóm không chính thức:

+ Nhóm chính thức là nhóm có tổ chức ổn định, có chức năng nhiệm vụ rõ ràng, thường tập hợp những người cùng chung chuyên môn hoặc có chuyên môn gần gũi nhau, tồn tại trong thời gian dài;



+ Nhóm không chính thức thường được hình thành theo những yêu cầu nhiệm vụ đột xuất, có thể là tập hợp của những người có chuyên môn không giống nhau và ở nhiều lĩnh vực khác nhau. Nhóm không chính thức có nhiệm vụ giải quyết nhanh một hoặc một số vấn đề trong thời gian ngắn.

- Dựa vào thời gian làm việc của nhóm có thể chia thành:

+ Nhóm ổn định: nhóm ổn định thường gắn với các nhóm chính thức, thực hiện các nhiệm vụ mang tính ổn định lâu dài, ít có sự biến động, thay đổi về các thành viên cũng như phạm vi công việc của nhóm. Trong cơ quan quản lý nhà nước hoặc các đơn vị sự nghiệp thường hình thành các nhóm ổn định do sự chi phối của hoạt động nghiệp vụ chuyên môn;

+ Nhóm tạm thời: Là nhóm được thành lập do yêu cầu đột xuất của công việc đòi hỏi phải giải quyết trong một thời gian hạn định, thường là thời gian ngắn. Nhóm tạm thời thường tập hợp các thành viên thuộc các tổ chức, đơn vị hoặc chuyên môn khác nhau để cùng giải quyết một hoặc một số việc đòi hỏi sự tham gia của các thành viên khác nhau đó.

- Dựa vào tính chất và yêu cầu công việc chia thành:

+ Nhóm chính: Là nhóm chịu trách nhiệm giải quyết những vấn đề, nhiệm vụ hoặc nội dung chính của những công việc mà tổ chức, đơn vị được yêu cầu thực hiện. Nhóm chính thường là tập hợp của các thành viên có kinh nghiệm, có chuyên môn sâu hoặc có năng lực phối hợp tốt trong việc giải quyết một cách hiệu quả những nhiệm vụ cơ bản;

+ Nhóm hỗ trợ: Là nhóm thực hiện các công việc nhằm hỗ trợ cho nhóm chính. Nhóm hỗ trợ thường thực hiện các nhiệm vụ "vòng ngoài" như khảo sát, rà soát, tập hợp để cung cấp thông tin cần thiết cho nhóm chính.

- Dựa vào chuyên môn của người tham gia nhóm chia thành:

+ Nhóm đa ngành: là nhóm được hình thành từ các thành viên có chuyên môn, ngành nghề khác nhau được tập hợp để cùng giải quyết một hoặc một số công việc, vấn đề đòi hỏi sự tham gia đa ngành;

+ Nhóm đơn ngành: là nhóm được hình thành từ các thành viên có cùng chung lĩnh vực chuyên môn. Thường các thành viên cùng làm việc trong một

đơn vị, tổ chức. Đôi khi cũng có nhóm đơn ngành huy động thành viên từ các đơn vị, tổ chức khác nhau nhưng lại có chuyên môn giống nhau.

#### **4. Nguyên tắc làm việc nhóm**

Trước hết cần xây dựng nguyên tắc làm việc của nhóm với những nội dung sau:

- Tư duy cùng thắng: Mọi quan hệ tích cực, lâu bền chỉ có thể đạt được khi lợi ích giữa các bên đảm bảo sự hài hòa. Đó cũng là căn nguyên giúp hạn chế phát sinh mâu thuẫn trong quá trình làm việc nhóm. Tư duy cùng thắng là cách đem lại hiệu quả làm việc tốt nhất cho nhóm.

- Cần chia sẻ thông tin và nguồn lực: Việc chia sẻ thông tin, nguồn lực một mặt thể hiện sự minh bạch về thông tin, đồng thời giúp cho các thành viên trong nhóm xử lý các nội dung công việc đảm bảo tính thống nhất, có căn cứ. Bên cạnh đó là việc tối ưu hóa các nguồn lực cần thiết cho các hoạt động nhóm. Chia sẻ thông tin, nguồn lực là nguyên tắc quan trọng trong làm việc nhóm.

- Thống nhất về phương thức thực hiện: Phương thức thực hiện bao gồm các cách thức, hình thức và các phương tiện, công cụ hỗ trợ. Phương thức thực hiện phải dựa trên sự đồng thuận của cả nhóm. Thực hiện nguyên tắc này giúp tăng năng lực tập trung của các thành viên trong nhóm, tiết kiệm thời gian và tăng cường hiệu quả làm việc nhóm.

- Tôn trọng và khích lệ nhau: Bản chất làm việc nhóm là sự hợp tác của các thành viên với những điểm khác biệt. Việc tôn trọng và khích lệ nhau sẽ tạo mối liên kết và nguồn động lực làm việc tốt nhất. Nhờ đó có thể phát huy được ưu thế của từng thành viên trong nhóm.

- Cộng tác chứ không cạnh tranh: Kết quả cuối cùng của hoạt động làm việc nhóm là thành quả của tập thể chứ không phải là sự phản ánh năng lực của một cá nhân. Chính vì vậy trong làm việc nhóm đòi hỏi phải có sự cộng tác, mọi thành viên đều hướng đến mục tiêu chung.

- Nhận diện xem nhóm hoặc cá nhân mình đang ở đâu, nhanh chóng chuyển sang sự thay đổi. Đây là nguyên tắc đòi hỏi sự linh hoạt của từng thành viên

trong nhóm, đặc biệt là người trưởng nhóm. Nguyên tắc này rất cần thiết đối với các nhóm phi chính thức.

### **5. Tiêu chí nhóm làm việc hiệu quả**

Dựa trên những yêu cầu công việc cụ thể với các điều kiện khác nhau sẽ hình thành những tiêu chí khác nhau. Trong phạm vi chuyên đề này, xin giới thiệu một số tiêu chí đánh giá nhóm làm việc hiệu quả cơ bản sau:

- Đánh giá hiệu quả làm việc nhóm dựa trên sự cam kết làm việc hiệu quả của mỗi thành viên. Theo đó, mỗi người sẽ là một chủ thể vừa tư duy độc lập, vừa có tinh thần hợp tác với các thành viên khác trong nhóm. Các thành viên chủ động hoàn thành nhiệm vụ của mình trong nhóm, chủ động đưa ý kiến và ra quyết định, đồng thời đặt lợi ích của nhóm lên trên lợi ích cá nhân.

- Mọi vấn đề kết luận cuối cùng đều có sự thỏa thuận thông qua nhất trí hoặc biểu quyết của tất cả hoặc đa số thành viên trong nhóm, hạn chế ý kiến cá nhân. Trường hợp có xung đột phải được giải quyết nhanh chóng và dựa trên sự nhất trí của đa số các thành viên. Xung đột trong nhóm phải đảm bảo lành mạnh, phải là nhân tố thúc đẩy sự sáng tạo. Xung đột phải được kiểm soát tránh dẫn đến tác động tiêu cực trong hoạt động nhóm.

- Mọi quyết định và chiến lược hành động của nhóm không bị chi phối bởi ý kiến hoặc quan điểm của một cá nhân. Nhóm hiệu quả là nhóm luôn tạo tiền đề cho sự sáng tạo và đạt được thành quả cao cho từng thành viên và cho cả nhóm.

- Giao tiếp trong nhóm hiệu quả phải nhằm khích lệ tinh thần trách nhiệm và lối ứng xử của mỗi thành viên, giúp họ hiểu rõ cách cư xử, cách trình bày ý kiến và cách thể hiện quan điểm, hành động. Chấp nhận cả những ý kiến tiêu cực và tích cực của nhau. Sẵn sàng cộng tác dựa trên nỗ lực chung và chia sẻ thông tin, chia sẻ nguồn lực.

- Nhóm hiệu quả luôn có sự chia sẻ về quyền lực chung. Mỗi thành viên đều nhận thức được vai trò của mình, đều ý thức được mình là người có thể tạo ảnh hưởng, kích thích thành viên khác ra quyết định và thực thi quyết định. Nhờ đó giúp phát huy được năng lực và sở thích của từng cá nhân.

- Giữa các thành viên có sự chia sẻ tầm nhìn, chia sẻ trách nhiệm, chia sẻ mức độ đáp ứng, gắn bó, hợp tác với nhau trong công việc và trong mối quan hệ.

- Kết quả làm việc của nhóm hiệu quả tạo tiền đề và động lực làm việc cho tổ chức. Được lãnh đạo và các thành viên trong tổ chức đánh giá cao.

## **II. CÁC KỸ NĂNG LÀM VIỆC NHÓM**

### **1. Kỹ năng thiết lập mục tiêu chung của nhóm**

Muốn đảm bảo sự thành công của một nhóm, tiến hành thiết kế nhóm làm việc cũng tức là sự bao quát toàn bộ hoạt động với những khâu cốt lõi nhất trong quá trình làm việc. Các bước thiết kế nhóm làm việc được cụ thể hóa như sau:

- Xác định mục tiêu, quyền hạn và thời gian tồn tại nhóm

Khi nhóm đang hình thành, nó cần những mục tiêu để tập trung vào nỗ lực của mình. Như trên đã nêu, các mục tiêu cần cụ thể, có tính khả thi, có ý nghĩa thực tiễn và phù hợp với tầm nhìn và giá trị của tổ chức. Cần có hạn định rõ ràng về thời gian để nhóm xây dựng kế hoạch hợp lý đảm bảo việc thực hiện theo mục tiêu và kết quả công việc đã đề ra. Các thành viên trong nhóm cần có ý thức rõ về định hướng hoạt động của nhóm cũng như những tiêu chí cụ thể cần đạt được trong thời gian làm việc.

- Xác định vai trò và trách nhiệm

Đây là bước tiếp theo cần được tiến hành để đảm bảo cho mỗi thành viên trong nhóm thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ được giao và phối hợp hiệu quả vì mục tiêu chung của nhóm; Cần có sự cam kết của các thành viên về việc thực hiện nhiệm vụ và yêu cầu tuân thủ quy chế trong quá trình làm việc.

- Xác định tiêu chí đánh giá

Các thành viên trong nhóm cần phải biết và thống nhất các tiêu chí đánh giá công việc trên cả phương diện năng lực, phẩm chất và hiệu quả công việc. Điều này rất quan trọng trong việc đảm bảo sự công bằng đối với từng thành viên. Đồng thời có tác dụng khích lệ, động viên, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh cho khả năng cống hiến của mỗi thành viên;

- Chọn thành viên cho nhóm



Đây được coi là khâu quan trọng nhất trong việc thiết kế nhóm làm việc. Sự thành bại của nhóm chính là ở bước lựa chọn các thành viên có phù hợp với nhiệm vụ của nhóm hay không. Nhìn chung, những người có các phẩm chất sau đây phù hợp với hoạt động nhóm:

- + Thẳng thắn, trung thực;
- + Biết từ chối những lời đề nghị khi quỹ thời gian làm việc của họ đã bị sử dụng hết;
- + Chuyển giao và nhận ý kiến phản hồi có tính xây dựng đối với cả những ý kiến tích cực hay tiêu cực;
- + Mạnh dạn đưa ra đề xuất với lãnh đạo cấp trên những vấn đề cần thiết để hỗ trợ nhóm;
- + Có khả năng thương lượng;
- + Chịu trách nhiệm về hành động của mình;
- + Có trình độ và năng lực chuyên môn phù hợp hoặc tôn trọng chuyên môn theo yêu cầu công việc của nhóm;
- + Có tinh thần hợp tác và sự chia sẻ;
- + Đặt lợi ích và mục tiêu của nhóm lên trên lợi ích và mục tiêu cá nhân.

## **2. Kỹ năng phối hợp trong nhóm**

Trong làm việc nhóm, kỹ năng phối hợp là rất quan trọng. Thiếu khả năng phối hợp, nhóm sẽ rời rạc, mục tiêu làm việc nhóm sẽ không thể thực hiện. Mỗi thành viên phải đóng góp trí lực cùng nhau thực hiện kế hoạch đã đề ra. Sự phối hợp đòi hỏi phải biết rõ công việc của mình và mối quan hệ tương tác giữa mình với các thành viên trong nhóm. Phối hợp cần đồng bộ và nhất quán. Khi sự phối hợp không tốt sẽ dẫn đến các hậu quả sau:

- Kết quả làm việc nhóm được đưa ra rất nhanh chóng vì mọi thành viên tỏ ra thờ ơ, không quan tâm. Tình trạng này thường dẫn đến nguy cơ bỏ qua nhiều ý kiến có giá trị, hoặc không ai chịu đào sâu suy nghĩ, các quyết định thường vội hời hợt, thiếu chất lượng.

- Kết quả làm việc nhóm bị áp đặt: Những quyết định cuối cùng thường bị chi phối bởi các lãnh đạo cấp trên, người bảo trợ nhóm hoặc người trưởng

nhóm. Thường kiểu ra quyết định này được tiến hành không thông qua thảo luận, hoặc thảo luận chỉ mang tính hình thức. Chính vì vậy ra quyết định theo kiểu này thường mang tính chủ quan, cảm tính, sai lệch, thậm chí gây hậu quả đối với kiểu quyết định áp đặt.

- Kết quả làm việc nhóm được thực hiện theo nguyên tắc đa số: Trong thực tế, ra quyết định căn cứ vào sự đồng ý hoặc biểu quyết của số đông không phải lúc nào cũng cho ý nghĩa tích cực. Bộ phận thiểu số còn lại trong nhóm cảm thấy bị yếu thế sẽ rơi vào tình trạng mâu thuẫn, xung đột với nhóm mạnh. Mặt khác cũng dễ xảy ra tình trạng lôi kéo, bè phái để trở thành nhóm đa số của một số thành viên trong nhóm. Vì thế, kết quả cuối cùng vẫn không phải là một quyết định mang tính khách quan, phát huy khả năng của tất cả các thành viên như mục tiêu mong muốn

Chính vì vậy, kết quả làm việc trên tinh thần hợp tác được coi là lý tưởng nhất, theo đó tất cả các thành viên trong nhóm đều hướng tới mục tiêu chung và thể hiện tinh thần trách nhiệm. Mỗi người đều phát huy thế mạnh của mình, đồng thời có khả năng kiểm soát bản thân để phối hợp hiệu quả với các thành viên còn lại. Ở mỗi thành viên đều có sự tôn trọng nhau, đánh giá thỏa đáng về nhau. Những kết quả xuất phát từ sự đồng thuận cao bao giờ cũng là đích đến của những nhóm làm việc hiệu quả.

### **3. Kỹ năng giao tiếp trong nhóm**

Đối với mỗi cá nhân khi làm việc nhóm, phải hình thành một số kỹ năng giao tiếp cơ bản sau:

- *Lắng nghe*: Các thành viên trong nhóm phải biết lắng nghe ý kiến của nhau. Lắng nghe không chỉ tiếp nhận ý kiến mà còn thanh lọc, phân tích và lựa chọn ý kiến. Cần thể hiện thái độ khi lắng nghe bằng cử chỉ, ánh mắt và tư thế với sự quan tâm thực sự.

- *Chất vấn*: Chất vấn phải trên tinh thần tôn trọng đối tác, giàu thiện chí; không chất vấn quá dài; không chất vấn bằng thái độ gay gắt; nội dung chất vấn cần rõ ràng, không mơ hồ.

- *Thuyết trình, thuyết phục*: Trình bày rõ ràng, mạch lạc, dễ hiểu, súc tích là năng lực thiết yếu cho bất kì ai làm việc ở bất cứ lĩnh vực nào. Khả năng thuyết phục rất quan trọng trong trường hợp có những ý kiến khác nhau khi giải quyết vấn đề của nhóm. Sức thuyết phục không chỉ ở ngôn ngữ, cử chỉ, hành vi mà còn cả ở sự chân thành, thân thiện.

- *Phản biện*: Thông thường sự phản biện xuất hiện khi người phản biện không đồng ý hoặc có ý kiến khác, thậm chí đối nghịch với ý kiến đã được đưa ra. Khi phản biện cần thể hiện thiện chí với thái độ ôn hòa, đóng góp. Tránh nói to, căng thẳng. Tránh dùng những từ ngữ nặng nề dễ gây hiểu lầm. Kiểm soát bản thân để không rơi vào tình trạng mâu thuẫn có thể dẫn đến xung đột.

#### **4. Kỹ năng chia sẻ thông tin**

Thông tin là yếu tố quan trọng trong việc phân tích, đánh giá và ra quyết định trước mỗi vấn đề hay mỗi công việc cần hoàn thành. Trong nhóm, mỗi thành viên đều có cách khai thác, tiếp cận và xử lý nguồn thông tin khác nhau. Sự chia sẻ thông tin giữa các thành viên một mặt thể hiện sự gắn kết, mặt khác bộc lộ sự đồng thuận, vì lợi ích của nhóm. Hình thức chia sẻ thông tin có thể bằng cách: các thành viên đưa ra ý kiến và trình bày, chia sẻ những suy nghĩ của mình cho nhau. Các thành viên cũng có thể cung cấp các thông tin mình có hoặc nêu ý tưởng về các thông tin nhận được cho các thành viên khác trong nhóm. Việc tham khảo ý kiến của người khác và sẵn sàng nhận sự chia sẻ của các thành viên khác trong nhóm là điều tối cần thiết sẽ chia khiến mỗi thành viên trong nhóm có cơ hội tự hoàn thiện chính mình.

Đối với các chuyên viên làm việc trong các lĩnh vực chuyên môn, có liên quan đến nhiều lĩnh vực chuyên môn khác nhau, việc nhận được sự chia sẻ thông tin qua làm việc nhóm sẽ giúp các ý kiến đề xuất, tham mưu chất lượng, hiệu quả hơn. Sự chia sẻ có thể trực tiếp qua việc trình bày ý kiến. Nhưng cũng có thể chia sẻ thông tin bằng các văn bản, bằng mô hình, sơ đồ...

#### **5. Kỹ năng đào tạo và phát triển nhóm**

Để nhóm thực hiện tốt các mục tiêu đã xây dựng, việc đào tạo và phát triển nhóm, bao gồm phát triển cho từng thành viên và phát triển cho cả nhóm là vô cùng cần thiết.

a. Đối với việc phát triển của từng thành viên

Yêu cầu mỗi người trong quá trình làm việc sẽ tự hoàn thiện bản thân bằng việc tự trang bị cho mình một số kiến thức, kỹ năng và phương pháp làm việc thành thực. Tham gia làm việc nhóm, các thành viên là chuyên viên sẽ rèn luyện được thói quen làm việc tập thể, có sự bổ sung cho nhau về kiến thức, kỹ năng để làm tốt công tác nghiệp vụ chuyên môn cũng như công tác tham mưu.

- Về kiến thức: Bổ trợ các kiến thức về pháp luật, kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ và hiểu biết xã hội để có một cái nhìn toàn diện, xác đáng khi đưa ra các ý kiến của mình, bảo vệ ý kiến hoặc phản biện ý kiến.

- Về kỹ năng: Trang bị nhiều kỹ năng cần thiết cho hoạt động nhóm. Đối với trưởng nhóm, cần có thêm kỹ năng tổ chức cuộc họp.

*Đối với kỹ năng tổ chức cuộc họp nhóm, cần chú ý:*

+ Chuẩn bị cho cuộc họp: Xác định nội dung và mục tiêu cần đạt được của cuộc họp bao gồm:

- \* Cuộc họp nhằm giải quyết vấn đề gì?
- \* Khi nào cuộc họp kết thúc?
- \* Các thành viên sẽ đóng góp ý kiến như thế nào?
- \* Các mâu thuẫn, xung đột sẽ được giải quyết như thế nào?
- \* Mong đợi những gì từ mỗi thành viên?

Chuẩn bị những điều kiện cần thiết để tiến hành cuộc họp như: địa điểm, thời gian, các phương tiện, công cụ cần thiết phục vụ cho cuộc họp (Nếu cần); chuẩn bị kế hoạch triển khai cuộc họp (Có thể thông tin trước bản kế hoạch và nội dung tiến hành cuộc họp cho các thành viên trong nhóm trước khi cuộc họp diễn ra để họ có thời gian suy nghĩ).

+ Triển khai cuộc họp: Đề tạo không khí hợp tác trong cuộc họp, tốt nhất nên có bước giới thiệu các thành viên của cuộc họp với nhau. Có nhiều cách giới thiệu:



- \* Trưởng nhóm hoặc người điều hành giới thiệu lần lượt từng thành viên;
- \* Đề các thành viên tự giới thiệu về mình;
- \* Đề nghị các thành viên tự tìm hiểu người bên cạnh mình và giới thiệu cho các thành viên khác.

+ Tiếp đó cần thống nhất cách thức làm việc: Yêu cầu mà cuộc họp cần đạt được; lần lượt triển khai từng nội dung đã được xây dựng trong bảng kế hoạch.

+ Thảo luận và ra quyết định trong nhóm: Đây là bước quan trọng nhất quyết định kết quả của cuộc họp. Những nội dung cần được giải quyết sẽ được đưa ra để mọi người đóng góp ý kiến. Điều quan trọng là phải huy động được sự tham gia của tất cả các thành viên với một tinh thần tích cực, hợp tác. Tránh tình trạng ý kiến chỉ tập trung vào một số thành viên, còn những thành viên khác không quan tâm. Việc tranh luận, những quan điểm trái nhau, thậm chí xung đột nhau có thể diễn ra, đòi hỏi người điều hành cuộc họp phải rất linh hoạt. Cần tôn trọng những ý kiến chất vấn cũng như đóng góp của các thành viên. Làm rõ và diễn giải cẩn thận những ý kiến then chốt. Đề nghị mọi người đưa ra những quan điểm của mình để bảo vệ những ý tưởng mới. Cần sử dụng và phát huy tối đa những kĩ năng “động não” như kích thích tư duy, khích lệ sự sáng tạo; phát huy ý tưởng.

- \* Lắng nghe cẩn thận và duy trì cuộc họp tập trung về các mục tiêu của nó;
- \* Đơn giản hóa tất cả những phức tạp sử dụng các tóm tắt và tổng kết;
- \* Ngăn chặn các hiểu lầm và sự mơ hồ, cố gắng duy trì sự trong sáng trong buổi thảo luận;

- \* Kiểm soát các ý kiến quá dài làm ảnh hưởng đến nội dung hoặc kế hoạch làm việc của nhóm;

- \* Cố gắng để đạt được sự mãn nguyện lẫn nhau nhưng không lãng phí toàn bộ thời gian của các cuộc thảo luận vào các nội dung đơn lẻ;

- \* Tại cuối của mỗi nội dung trong chương trình họp nhóm, tổng kết cái gì đã được thảo luận và cái gì đạt được sự đồng thuận.

Chú ý ghi chép lại cẩn thận những ý kiến đóng góp, nếu có thể hiển thị bằng bảng, biểu hoặc hình ảnh minh họa cho mọi người dễ quan sát. Đưa ra

những câu hỏi mở để kích lệ sự tham gia ý kiến của mọi người và hình thành những ý tưởng mới. Cần kiểm soát kế hoạch đã xây dựng và tập trung vào chủ đề cuộc họp, tránh lệch hướng, lan man, nhưng cũng không cứng nhắc để dập tắt những ý tưởng sáng tạo. Sau mỗi nội dung được triển khai cần có sơ kết. Đảm bảo rằng các thành viên đều nắm được diễn biến của cuộc họp cũng như mục tiêu cuộc họp và mục tiêu của từng vấn đề.

- Một số lưu ý:

+ Kết thúc cuộc họp ghi biên bản với những nội dung cốt yếu như sau:

\* Thời gian, ngày, nơi họp và chủ tọa cuộc họp nhóm;

\* Tên của tất cả thành viên dự họp và thành viên vắng mặt (cùng với lý do vắng mặt);

\* Toàn bộ các nội dung thảo luận, ra quyết định, trách nhiệm cá nhân cho các nhiệm vụ được phân công;

\* Thời điểm kết thúc họp;

\* Thời gian, ngày, nơi chôn cho lần họp kế tiếp (Nếu có).

+ Đánh giá cuộc họp:

\* Cái gì đã làm được, cái gì chưa;

\* Cái gì cần phát huy, cái gì cần rút kinh nghiệm.

+ Những việc cần làm tiếp theo:

\* Công việc chung cho cả nhóm;

\* Công việc cho mỗi thành viên.

- Phát triển phương pháp làm việc cho mỗi cá nhân

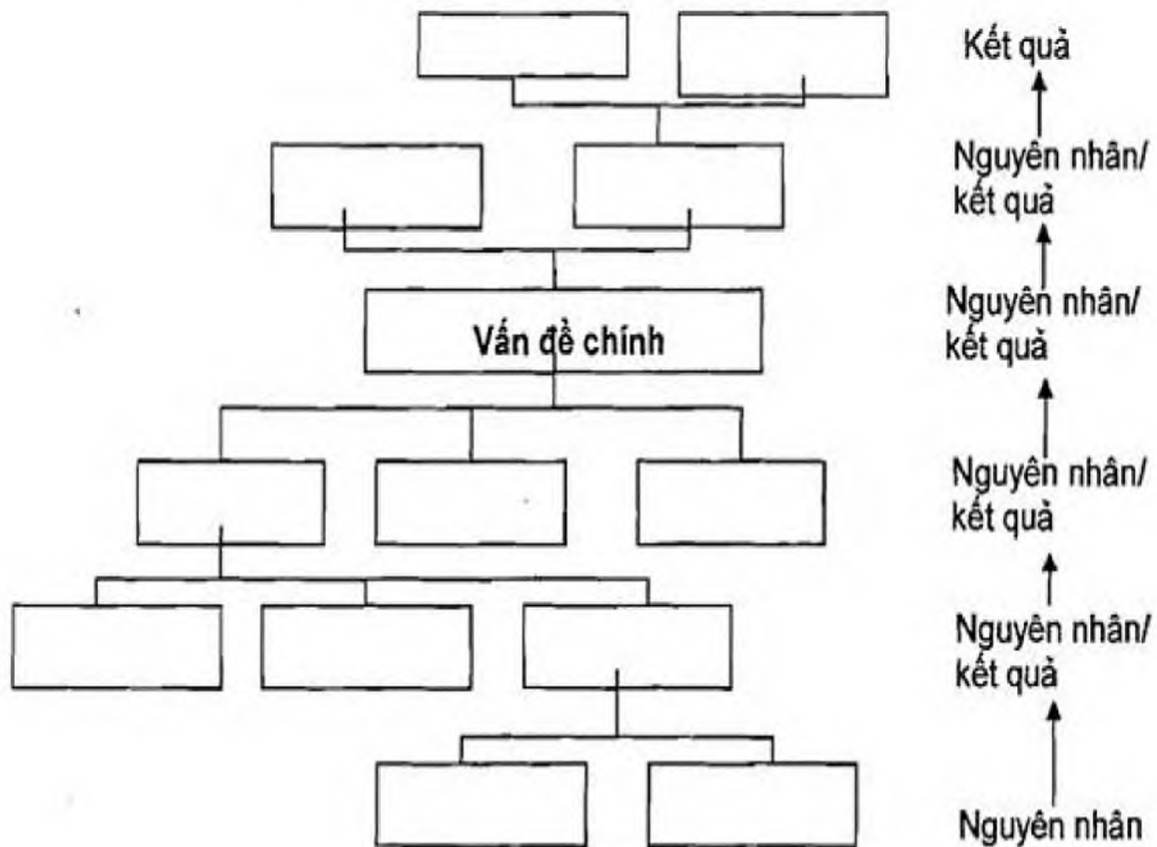
Trong quá trình làm việc nhóm, bên cạnh kiến thức, kỹ năng thì phương pháp cũng là một yếu tố quyết định hiệu quả của nhóm. Có thể đưa ra đây một số gợi ý đối những phương pháp hữu ích khi thực hiện làm việc nhóm.

+ *Phương pháp cây vấn đề*

Đây là phương pháp giúp chúng ta phân tích sâu, toàn diện và logic vấn đề đang diễn ra để tìm nguyên nhân gốc rễ và nhận thức được hậu quả của vấn đề đó. Phương pháp này ứng dụng hữu hiệu khi liệt kê được nhiều vấn đề mà nhóm đang phải giải quyết. Ngoài mục đích phân tích vấn đề để tìm nguyên nhân,

phương pháp cây vấn đề còn dùng để phân tích mục tiêu và phân tích chiến lược. Phương pháp cây vấn đề còn giúp cho các thành viên trong nhóm hình dung rõ nét hơn những nội dung cơ bản cần được giải quyết, những vấn đề liên đới, những vấn đề là nguyên nhân và những vấn đề là hệ quả. Từ đó có sự lựa chọn những giải pháp hợp lý nhằm giải quyết tốt nhất công việc mà nhóm đang phải triển khai.

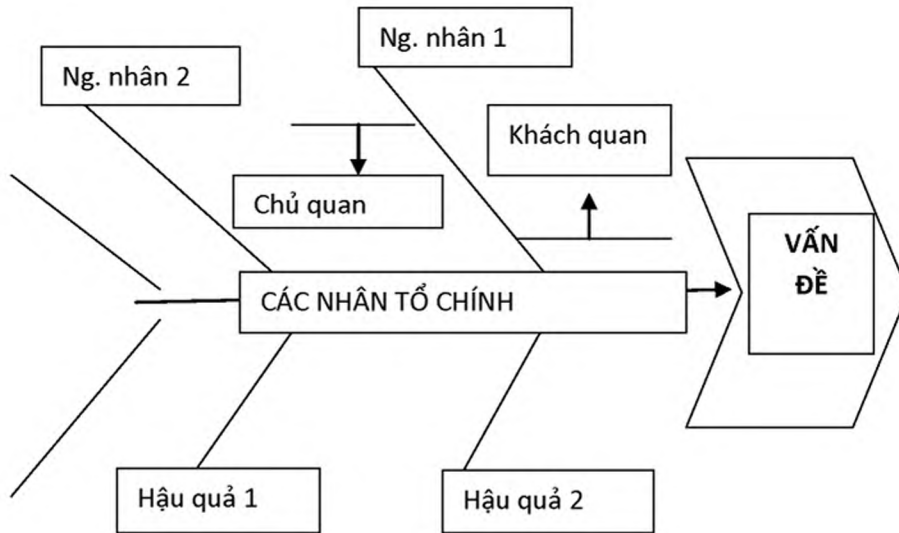
Sơ đồ mô hình phương pháp “Cây vấn đề”



+ Phương pháp khung xương cá

Đây là một công cụ phân tích vấn đề đơn giản và hiệu quả. Đó là bức tranh miêu tả mối quan hệ logic giữa một vấn đề và các nguyên nhân gây ra vấn đề đó, giúp nhóm làm việc dễ thống nhất cách phân tích để tìm ra nguyên nhân của vấn đề cần giải quyết. Áp dụng mô hình khung xương cá sẽ giúp phân tích vấn đề bao quát, kín kẽ, xem xét một cách toàn diện. từ đó tránh được những thiếu sót, khiếm khuyết khi giải quyết vấn đề của nhóm

### Sơ đồ mô hình khung xương cá



#### + Phương pháp “Bể cá vàng”

Phương pháp này thường được áp dụng nhằm khai thác năng lực tư duy của một số thành viên trong nhóm, trao đổi thảo luận theo chủ đề hoặc góp ý, giúp đỡ nhau. Thực hiện phương pháp bể cá sẽ tạo được bầu không khí thân mật, gần gũi, rèn luyện kỹ năng quan sát và kiểm chế.

Phương pháp bể cá vàng được thực hiện như sau: Chọn từ 4 đến 5 thành viên của nhóm ngồi vào vòng trong cùng với người điều hành và 1 ghế trống, Các thành viên còn lại sẽ ngồi vòng ngoài đóng vai trò thẩm định, đánh giá, tạo thành mô hình bể cá. Những người ngồi vòng trong sẽ tham gia thảo luận vấn đề được đưa ra, những người ngồi ngoài quan sát, lắng nghe. Khi những người ngồi vòng ngoài có nhu cầu phát biểu, họ sẽ ngồi vào chiếc ghế còn trống ở vòng trong. Phát biểu xong họ lại ra vòng ngoài để nhường cơ hội cho người khác. Sau khi các thành viên vòng trong kết thúc vấn đề bàn luận, các thành viên vòng ngoài có thể đưa ra nhận xét, đánh giá và bổ sung ý kiến.

Thực hiện phương pháp này, người chuyên viên có cơ hội quan sát, đánh giá để tự rút ra bài học, kinh nghiệm hay kết luận về một vấn đề nào đó cho bản thân. Tính trực quan của phương pháp cũng giúp hình thành hoặc điều chỉnh một số kỹ năng trong hoạt động nhóm của từng cá nhân.



Một số phương pháp khác có thể sử dụng trong kỹ năng làm việc nhóm như phương pháp nêu ý kiến ghi lên bảng; phương pháp làm việc theo công đoạn; phương pháp phỏng vấn, phương pháp sàng lọc...

b. Phát triển nhóm làm việc hiệu quả.

Các nhóm sau quá trình làm việc, thực hiện tổng kết, đánh giá kết quả, rút kinh nghiệm và đề xuất hướng hoàn thiện cũng như gợi mở cho những cơ hội tốt hơn cho tổ chức và cho nhóm. Phát triển nhóm làm việc hiệu quả không chỉ dừng lại ở chính công việc nhóm được phân công, mà còn tạo tiền đề cho những nhóm khác và hình thành cơ hội cho sự phát triển của chính nhóm.

## **6. Kỹ năng kiểm soát và đánh giá quá trình làm việc nhóm**

a. Kỹ năng kiểm soát

Kiểm soát làm việc nhóm chủ yếu là nhiệm vụ của trưởng nhóm, nhưng cũng cần có sự tham gia của các thành viên. Trong kiểm soát có kiểm soát đối với công việc, kiểm soát đối với các thành viên.

Đối với công việc nhóm thực hiện, thực hiện kiểm soát các nội dung sau:

- Kiểm soát nội dung công việc;
- Kiểm soát tiến độ công việc;
- Kiểm soát điều kiện thực hiện công việc;
- Kiểm soát kết quả thực hiện;
- Kiểm soát quá trình bàn giao kết quả.

Đối với cá nhân, việc kiểm soát thực hiện các nội dung:

- Kiểm soát nghiệp vụ chuyên môn;
- Kiểm soát hành vi, thái độ làm việc;
- Kiểm soát cách thức và phương pháp làm việc.

b. Đánh giá quá trình làm việc nhóm

Có hai hình thức đánh giá: Đánh giá trong và đánh giá ngoài.

- Đánh giá trong là đánh giá của nội bộ nhóm. Đánh giá trong thể được tiến hành trực tiếp hoặc thông qua cuộc họp nhóm. Theo đó các thành viên có thể đánh giá lẫn nhau, hoặc trưởng nhóm đánh giá từng thành viên. Nội dung đánh giá bao gồm:

- + Thái độ;
- + Năng lực;
- + Kết quả làm việc;
- + Triển vọng.

- Đánh giá ngoài: là đánh giá của người hoặc tổ chức chịu trách nhiệm giám sát hoạt động của nhóm. Đánh giá của các bên liên quan thụ hưởng kết quả làm việc do nhóm thực hiện. Đánh giá ngoài thường dựa trên các quy định, tiêu chí và mục tiêu đã được xác định.

Yêu cầu của việc đánh giá là cần đảm bảo tính khách quan, có căn cứ, có cơ sở. Đánh giá không mang tính áp đặt, không chủ quan, không cảm tính. Đánh giá cần xem xét cả quá trình và tính đến những điều kiện thực tế, cũng như những tác động, biến đổi bất thường.

### **7. Kỹ năng khuyến khích, tạo động lực làm việc theo nhóm**

Làm việc nhóm là cách để mỗi thành viên phát triển, hoàn thiện bản thân. Đặc biệt đối với các chuyên viên phải trực tiếp giải quyết các hoạt động nghiệp vụ chuyên môn. Trong quá trình làm việc, các thành viên sẽ quan sát, lắng nghe, rút kinh nghiệm và điều chỉnh thái độ, kỹ năng, phương pháp làm việc của mình. Bên cạnh đó, việc khích lệ, tạo động lực cho từng thành viên cũng như cả nhóm cũng hết sức quan trọng. Khi được khích lệ, mỗi thành viên có sự hứng khởi, phát lộ những khả năng mà bình thường có thể họ chưa phát hiện được đối với bản thân mình. Để khuyến khích và tạo động lực, điều tiên quyết là sự tôn trọng. Theo đó, mỗi thành viên trong nhóm phải tôn trọng ý kiến của những thành viên khác thể hiện qua việc động viên, hỗ trợ nhau, nỗ lực biến chúng thành hiện thực. Thực chất tôn trọng người khác cũng tức là tôn trọng chính mình. Tôn trọng cũng là một hình thức khích lệ tinh thần, hỗ trợ cho lòng nhiệt tâm đối với công việc.

Khuyến khích còn thể hiện ở những sự ghi nhận, đánh giá thỏa đáng, đúng lúc, đúng chỗ đối với nỗ lực của nhóm và từng thành viên trong nhóm. Việc đưa ra những lời khen và sự khích lệ đôi khi có thể tạo nên những sức mạnh bất ngờ.

Những động lực tích cực sẽ khiến các thành viên làm việc không biết mệt mỏi, hứng thú với công việc và làm tăng hiệu suất công việc

### **8. Giải quyết vấn đề phát sinh trong làm việc nhóm**

Trong quá trình làm việc nhóm, có thể xảy ra những vấn đề cần được giải quyết mới thực hiện được các mục tiêu mà nhóm đã đề ra. Đặc biệt, mâu thuẫn, xung đột là vấn đề thường xảy ra hơn cả trong các nhóm làm việc. Lý do dẫn đến mâu thuẫn, xung đột xuất phát từ sự khác biệt về trình độ, năng lực, kinh nghiệm, nền tảng văn hóa, hay bất đồng về quan điểm, quyền lợi, trách nhiệm.

Mâu thuẫn, xung đột có thể tạo động lực, nhưng cũng có thể là nhân tố phá hoại hoạt động nhóm. Chính vì vậy, để đảm bảo cho hoạt động nhóm diễn ra thuận chiều, cần nhanh chóng và tích cực giải quyết các vấn đề phát sinh. Tránh việc đẩy những xung đột nhỏ lên thành xung đột lớn, hoặc phát sinh thêm những xung đột mới.

Cách giải quyết xung đột tốt nhất là tất cả các thành viên đều “gặp nhau ở điểm giữa”. Chia sẻ và thông cảm với nhau vì một mục tiêu chung. Không tìm cách xoáy sâu vào điểm khác biệt. Trong thực tế, có nhiều cách giải quyết mâu thuẫn, xung đột:

- Bằng biện pháp áp đảo: Thể hiện sự cứng rắn, cương quyết của số đông hoặc số có uy tín trong nhóm, áp đặt các thành viên còn lại theo quan điểm, hướng giải quyết của mình. Biện pháp này dễ dẫn tới hai kết quả:

+ Khiến các thành viên bị áp đảo không thoải mái, ảm ức, thậm chí dẫn đến thù địch;

+ Có một giải pháp rõ ràng, tạo sự thay đổi; thậm chí tiến bộ vượt bậc.

- Bằng biện pháp né tránh: Ngại va chạm, sẵn sàng đồng ý giải pháp dung hòa cho các bên mà không ảnh hưởng đến quyền lợi của bên nào, không quan tâm đến chất lượng, hiệu quả của vấn đề được đưa ra giải quyết. Thực chất biện pháp này các bên tham gia đều không hài lòng nhưng đành chấp nhận.

- Biện pháp nhường nhịn: Đây là biện pháp mà quyết định cuối cùng được đưa ra nhằm xoa dịu sự căng thẳng, giải quyết căn bản mối quan hệ hơn là đáp ứng yêu cầu công việc ở mức cao nhất. Biện pháp này thường được thực hiện

khi một bên chấp nhận hi sinh, thiệt thòi phần mình. Thực tế có những trường hợp bên “thua” nhận thấy giải pháp của mình là tối ưu, tuy nhiên vì sợ mất quan hệ nên họ đành nhường nhịn. Dẫn tới tình trạng hoạt động nhóm khó đạt được kết quả tốt nhất.

- Biện pháp hợp tác “cộng hòa”: Xung đột nảy sinh khi các bên không đồng quan điểm, nhưng trong trường hợp các bên đều cùng một mục tiêu chung là đạt được hiệu quả công việc cao nhất, nỗ lực phân tích, đánh giá và đồng thuận với những giải pháp cho kết quả tốt nhất. Đây là biện pháp lý tưởng mà mọi xung đột diễn ra trong nhóm đều mong muốn đạt được. Thắng lợi cuối cùng thuộc về tập thể nhóm làm việc.

Giải quyết xung đột là một vấn đề khá phức tạp. Đòi hỏi trước hết là khả năng điều hành hoạt động nhóm của người nhóm trưởng. Tiếp đó là sự hưởng ứng tích cực của chính các thành viên trong nhóm vì một mục tiêu chung. Để quản lý xung đột cần tiến hành các bước sau:

+ Xác định xung đột: Vấn đề gây xung đột là gì? Thuộc loại xung đột nào? Những ai tham gia vào xung đột đang diễn ra;

+ Tiên liệu về xung đột: Xung đột đơn giản hay phức tạp? Nguy cơ về gia tăng xung đột;

+ Tìm biện pháp giải quyết xung đột: Trưng cầu những ý kiến khác nhau để giải quyết xung đột. Huy động sự tham gia của mọi người vì một mục tiêu chung? Tránh đề cập quan điểm cá nhân. Tránh định kiến hoặc áp đặt với các nhóm xung đột;

+ Nếu có thể huy động nhóm nhỏ có quan điểm dung hòa các bên xung đột để làm dịu xung đột. Tiếp đó tìm điểm tương hợp giữa các bên và động viên, khích lệ các bên cùng tập trung giải quyết nhiệm vụ của nhóm.

Một số điều cần lưu ý khi làm việc nhóm

- Nguy cơ hình thức khi làm việc nhóm: Nhóm được thành lập, nhưng trong thực tế chỉ có một hoặc một số thành viên làm việc, do đó kết quả vẫn mang tính chất chủ quan của cá nhân. Vì vậy vai trò của trưởng nhóm là rất quan trọng.

- Đối với vị trí trưởng nhóm: Có thể do nhóm bầu trực tiếp hoặc chỉ định.



- Trong quá trình làm việc nhóm, phải đảm bảo huy động được sự tham gia của tất cả các thành viên trong nhóm. Thư kí nhóm là người ghi chép lại đầy đủ các ý kiến và gửi hoặc công khai kết quả ghi chép cho từng thành viên sau mỗi lần làm việc nhóm.

- Làm việc nhóm sẽ hiệu quả hơn nếu có thêm các phương tiện hỗ trợ như bảng; giấy A0; bút dạ và một số phương tiện hỗ trợ khác.

- Cần chú ý đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm sau mỗi lần nhóm làm việc, tránh tình trạng giải quyết xong vấn đề là giải tán nhóm.

## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Nêu các tiêu chí của nhóm làm việc hiệu quả?
2. Phân tích các nguyên tắc làm việc nhóm của cán bộ, công chức?
3. Những yếu tố nào quyết định sự thành công của làm việc nhóm trong hoạt động công vụ? Liên hệ thực tế cơ quan, đơn vị học viên công tác?
4. Cán bộ, công chức cần có các kỹ năng gì để giải quyết vấn đề phát sinh khi làm việc nhóm? Liên hệ thực tế bản thân.
5. Để điều hành nhóm làm việc hiệu quả trong thực thi công vụ, người lãnh đạo nhóm cần đáp ứng các yêu cầu gì? Cho ví dụ minh họa.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Hidehiko Hamada: Kỹ năng làm việc nhóm của người Nhật, NXB. Thế giới, 2018.
- John C. Maxwell: 17 nguyên tắc vàng trong làm việc nhóm, NXB. Lao động - Xã hội, 2017.
- John J. Murphy: Làm việc nhóm - 10 quy tắc để phối hợp nhóm hiệu quả, NXB. Dân trí, 2017.
- Michel Maginn: Thúc đẩy nhóm làm việc hiệu quả, NXB. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, 2007.
- Vũ Hoàng Ngân, ThS.Trương Thị Nam Thắng: Xây dựng và phát triển nhóm làm việc, NXB. Phụ nữ, 2009.

## Chuyên đề 13

### KỸ NĂNG THU THẬP VÀ XỬ LÝ THÔNG TIN TRONG

#### I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ THÔNG TIN, THU THẬP THÔNG TIN VÀ XỬ LÝ THÔNG TIN

##### 1. Khái niệm, vai trò của thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

a. Khái niệm thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

- *Thông tin trong quản lý*

Trong các tổ chức, ở mọi cấp, mỗi nhà quản lý đều cần có thông tin để vạch ra kế hoạch, để tổ chức, để đảm bảo thực hiện chức năng của mình, để chỉ huy và để kiểm soát. Hiệu quả của quản lý liên quan chặt chẽ tới số lượng và chất lượng thông tin mà người quản lý nhận được. Những luồng thông tin luân chuyển trong hệ thống liên lạc của tổ chức đóng vai trò tương tự như hệ thống mạch máu trong cơ thể chúng ta. Chúng không phải chỉ chuyển giao các phần tử cơ bản cần thiết cho việc ra quyết định, mà còn phải cho phép ảnh hưởng tới thái độ của các cá nhân, theo cách thức động viên họ để hướng các hoạt động và sự quan tâm của họ vào việc điều hòa các mục đích của đơn vị một cách hợp lý.

*Thông tin trong quản lý là những gì mà nhà quản lý cần cho việc ra quyết định.* Đó là những thông tin có ích cho hoạt động quản lý và thực hiện các hành vi quản lý.

*Thông tin quản lý phải gắn liền với quyết định quản lý và mục tiêu quản lý,* cụ thể là: mọi thông tin quản lý đều nhằm phục vụ cho việc ra quyết định quản lý và nhằm đạt được mục tiêu quản lý; ngược lại, mọi quyết định quản lý đều phải chứa đựng thông tin và sản phẩm của quyết định quản lý cũng chính là thông tin. Có thể xem thông tin quản lý như hệ thần kinh của hệ thống quản lý, nó tác động đến tất cả mọi khâu của quá trình quản lý. Cho nên cũng có quan niệm: "bản chất của quá trình quản lý là xử lý thông tin", hoặc: "thông tin vừa là sản phẩm, vừa là đối tượng của hoạt động quản lý".

- *Thông tin trong quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN)*



Quản lý hành chính nhà nước là một quá trình, mà theo đó người quản lý bảo đảm rằng các nguồn tài nguyên có sẵn được sử dụng thật sự và có hiệu quả để đạt được các mục tiêu của tổ chức.

Thông tin trong QLHCNN là nội dung phản ánh hoạt động quản lý hành chính nhà nước, là thông tin phục vụ trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

Thông tin trong QLHCNN là cơ sở khoa học bảo đảm tính pháp lý, thực hiện đúng đường lối, chính sách, bảo đảm tính hiệu quả cho quyết định quản lý nhà nước.

*- Các loại thông tin trong quản lý nhà nước*

Thông tin quản lý là một dạng thông tin đặc biệt, tồn tại dưới nhiều dạng thức khác nhau. Tùy vào các căn cứ khác nhau mà có thể phân chia thông tin thành loại:

+ Căn cứ vào mức độ xử lý thông tin: có thông tin ban đầu, thông tin trung gian, thông tin kết quả;

+ Căn cứ vào mức độ phản ánh của thông tin: có thông tin đầy đủ (thông tin tổng thể), thông tin không đầy đủ (thông tin bộ phận);

+ Căn cứ vào tính pháp lý của thông tin: có thông tin chính thức, thông tin phi chính thức;

+ Căn cứ vào chức năng của quy trình quản lý: có thông tin phục vụ quá trình lập kế hoạch và ra quyết định, thông tin phục vụ công tác tổ chức, thông tin phục vụ công tác lãnh đạo, thông tin phục vụ công tác kiểm tra;

+ Căn cứ hướng chuyên động của thông tin: có thông tin theo chiều dọc, thông tin theo chiều ngang;

+ Căn cứ vào nội dung của các lĩnh vực liên quan đến hoạt động quản lý: có thông tin kinh tế, thông tin tài chính, thông tin pháp luật, thông tin văn hóa – xã hội,...;

+ Căn cứ theo hình thức truyền đạt thông tin: thông tin bằng văn bản, thông tin bằng lời nói, thông tin không lời.

Ngoài ra, có thể phân loại: thông tin về nhân sự, thông tin về tài chính, ... thông tin mới, thông tin lạc hậu,...

## b. Vai trò thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Thông tin trong QLHCNN là cơ sở khoa học bảo đảm tính pháp lý, thực hiện đúng đường lối, chính sách, bảo đảm tính hiệu quả cho quyết định quản lý nhà nước. Thông tin càng đầy đủ, được thu thập, quản lý và xử lý một cách khoa học, kịp thời, chính xác với đầy đủ mọi yếu tố liên quan, được xem xét và giải quyết trong một tổng thể đầy đủ các yếu tố xã hội, với sự tham gia của các phương pháp toán học, thì các quyết định càng có cơ sở khoa học chặt chẽ và phù hợp với quy luật phát triển khách quan, càng có khả năng thúc đẩy một cách hiệu quả sự hoạt động và phát triển tích cực của khách thể quản lý. Tuy nhiên, tùy theo mức độ quản lý mà nhu cầu thông tin đòi hỏi cho các nhà quản lý cũng khác nhau. Thí dụ, cấp quản lý ở mức lãnh đạo thường đòi hỏi các thông tin có tính tổng hợp, đặc biệt, thường không xác định trước, có tính dự báo, dự đoán, quy mô rộng, phạm vi sử dụng bao trùm khắp toàn bộ tổ chức; còn cấp quản lý ở mức tác nghiệp trực tiếp thường đòi hỏi các thông tin có tính chi tiết, chu kỳ, được quy định trước, quy mô nhỏ, phạm vi sử dụng hẹp. Tóm lại, có thể thấy:

- Thông tin là đối tượng lao động của cán bộ quản lý

Chủ thể quản lý sử dụng thông tin để điều hành hoạt động chung của cơ quan, tổ chức. Thực chất, quản lý là quá trình xử lý thông tin để đưa ra các quyết định, chủ trương, chính sách. Không có thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời thì khó có thể quản lý một cách hiệu quả. Từ những nhận định đó, thông tin được coi là công cụ của quản lý, thông tin vừa là phương tiện, vừa là sản phẩm của quá trình quản lý. Chất lượng và hiệu quả của thông tin quyết định đến chất lượng và hiệu quả của quản lý.

- Thông tin là cơ sở để nhà quản lý ban hành quyết định quản lý

Quyết định quản lý là một trong những phương tiện giúp nhà quản lý thực hiện hoạt động điều hành và tổ chức cơ quan theo một hệ thống cấu trúc thống nhất để thực hiện mục tiêu. Các quyết định quản lý là sự thể hiện hành vi sáng tạo của nhà quản lý. Giá trị của quyết định quản lý phụ thuộc vào tính hợp pháp (không trái pháp luật) và tính hợp lý của quyết định. Tính hợp pháp của quyết định quản lý tạo nên giá trị khách quan của quyết định. Đồng thời, hiệu lực thực

tế của quyết định lại phụ thuộc vào tính hợp lý (giá trị thực tiễn) của chính quyết định ấy. Nhà quản lý chỉ có thể làm được điều này nếu được cung cấp một hệ thống thông tin đầy đủ trước khi ban hành quyết định quản lý.

- Thông tin là căn cứ để tổ chức, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện các quyết định quản lý.

Hoạt động tổ chức điều hành và kiểm soát công việc của nhà quản lý liên quan đến nhiều nội dung khác nhau. Đây có thể là việc xây dựng các kế hoạch, triển khai thực hiện kế hoạch, kiểm tra việc thực hiện kế hoạch... Vai trò của thông tin thể hiện ở một số phương diện cơ bản sau:

- + Giúp nhà quản lý nhận thức chính xác công việc cần tổ chức thực hiện;
- + Cung cấp dữ liệu cho nhà quản lý xây dựng phương án thực hiện và phương án dự phòng;
- + Cung cấp dữ liệu để giải quyết công việc;
- + Kiểm tra việc thực hiện công việc...

- Thông tin góp phần quan trọng trong việc phân tích, dự báo, phòng ngừa và ngăn chặn rủi ro.

Trên cơ sở những thông tin được cung cấp, nhà quản lý có thể phân tích, đánh giá công việc ở nhiều góc độ để xác định tiềm năng, cơ hội, khả năng thực hiện, những nguy cơ tiềm ẩn, những rủi ro có khả năng phát sinh... trước khi ban hành các quyết định quản lý.

## **2. Khái niệm, đặc điểm của thu thập thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

a. Khái niệm thu thập thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Thu thập nguyên nghĩa là tìm kiếm, gộp nhặt và tập hợp lại. Thu thập thông tin là quá trình tập hợp thông tin theo những tiêu chí cụ thể nhằm làm rõ những vấn đề, nội dung liên quan đến lĩnh vực nhất định.

Thu thập thông tin là quá trình xác định nhu cầu thông tin, tìm nguồn thông tin, thực hiện tập hợp thông tin theo yêu cầu nhằm đáp ứng mục tiêu đã được định trước.

b. Đặc điểm thu thập thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

- Thu thập thông tin là hoạt động có tính mục đích. Quá trình thu thập thông tin phải giải đáp cụ thể các câu hỏi: Thông tin này thu thập để làm gì, phục vụ cho công việc gì, liên quan đến những khía cạnh nào của vấn đề?

- Thu thập thông tin có tính đa dạng về phương pháp, cách thức. Tùy theo yêu cầu về thông tin, nguồn lực mà có thể áp dụng các phương pháp, cách thức thu thập thông tin cho phù hợp.

- Thu thập thông tin có thể tìm kiếm từ các nguồn, kênh thông tin khác nhau. Mỗi kênh thông tin có những ưu điểm và nhược điểm riêng, phù hợp với mỗi loại thông tin cần thu thập. Việc lựa chọn nguồn thông tin thích hợp bảo đảm hiệu quả quá trình thu thập thông tin và chất lượng của thông tin.

- Thu thập thông tin là một quá trình liên tục, nhằm bổ sung, hoàn chỉnh thông tin cần thiết.

- Thu thập thông tin chịu tác động của nhiều nhân tố về kỹ năng thu thập thông tin, kỹ năng sử dụng các phương pháp, cách thức thu thập thông tin.

- Thu thập thông tin là một khâu trong quá trình thông tin của một tổ chức. Thu thập thông tin gắn với yếu tố đầu vào của tổ chức. Thu thập thông tin không tách rời quá trình xử lý thông tin, nhằm đảm bảo thông tin cho hoạt động của tổ chức.

### **3. Khái niệm, đặc điểm của xử lý thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

a. Khái niệm xử lý thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Xử lý thông tin là hoạt động phân tích, phân loại thông tin theo các nguyên tắc và phương pháp nhất định, trên cơ sở đó đưa ra các biện pháp giải quyết công việc.

Xử lý thông tin là quá trình đối chiếu, chọn lọc, chỉnh lý, biên tập thông tin theo mục đích, yêu cầu xác định. Đây là công việc bắt buộc nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả sử dụng thông tin, tránh sự quá tải, nhiễu thông tin.

Xử lý thông tin là việc sắp xếp, phân tích các dữ liệu có được theo yêu cầu,



tiêu chí cụ thể một cách khoa học, chính xác, khách quan nhằm cung cấp những cơ sở để xem xét, giải quyết một vấn đề.

Thông qua việc kiểm tra tính chính xác, tính hợp lý của các tài liệu, số liệu; hệ thống hóa, phân tích, tổng hợp số liệu, tài liệu; chỉnh lý chính xác số liệu, tài liệu để chúng phản ánh được tình hình, xác định đúng bản chất của các sự việc, các hoạt động, từ đó đưa ra các giải pháp, phương án cho các quyết định quản lý dưới các hình thức kiến nghị, đề xuất sáng kiến giải quyết, ban hành các văn bản thích hợp. Đây là khâu then chốt, phản ánh nội dung trọng tâm hoặc kết quả cần đạt tới của quy trình thông tin, bởi lẽ kết quả của nó là tạo lập những thông tin mới phục vụ trực tiếp cho hoạt động của cơ quan, tổ chức. Chính điều đó làm cho hoạt động xử lý thông tin khác biệt với hoạt động lưu trữ, thư viện, bảo tàng, mặc dù trong mọi hoạt động này đều tiến hành công tác thu thập, xử lý, bảo quản và tổ chức sử dụng thông tin.

Trong thời đại ngày nay, việc xử lý thông tin không chỉ được thực hiện bằng trí tuệ con người, mà còn được trợ giúp bởi nhiều thiết bị kỹ thuật ngày càng hiện đại và “thông minh hơn”. Điều đó cũng đòi hỏi, người xử lý thông tin phải đạt tới những trình độ nhất định và ngày càng phải tự hoàn thiện mình, nâng cao tri thức chuyên môn.

b. Đặc điểm của xử lý thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

- Kết quả của việc xử lý thông tin trong yêu cầu hiện nay là phải góp phần tạo ra những quyết định đúng đắn và sự năng động của tổ chức; giúp cho các cấp quản lý đạt tới sự sáng tạo, dự báo vấn đề nảy sinh và giải quyết các vấn đề.

- Việc xử lý thông tin còn có khả năng tạo ra những thông tin mới hoặc bổ sung những thông tin mà trước đó chưa được biết đến.

- Chất lượng thông tin mà người xử lý cung cấp tới đối tượng tiếp nhận có thể bị tác động bởi nhiều yếu tố như trình độ, sự nhạy bén trong phân tích, thái độ khách quan....

**4. Vai trò của thu thập, xử lý thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

#### a. Đối với công tác lập kế hoạch và ra quyết định

Thu thập và xử lý thông tin phục vụ trực tiếp cho quá trình lập kế hoạch và ra quyết định. Để có được những kế hoạch và những quyết định đúng đắn, các nhà quản lý cần rất nhiều thông tin. Nhờ có thông tin mà các nhà quản lý có thể giải quyết đúng đắn và hiệu quả các vấn đề sau:

- Nhận thức vấn đề cần phải lập kế hoạch và ra quyết định.
- Xác định cơ hội cũng như thách thức đối với tổ chức.
- Xác lập các cơ sở tiền đề khoa học cần thiết để xây dựng các mục tiêu.
- Lựa chọn các phương án để thực hiện các quyết định quản lý.

Để lập kế hoạch và ra quyết định, thông tin quá khứ, thông tin hiện tại, thông tin dự báo cần phải được thu thập và xử lý, giúp nhận diện đúng bối cảnh tồn tại, các yếu tố tác động đến tổ chức, những vấn đề tổ chức cần đối mặt, nhận diện đúng đối tượng, điều kiện bảo đảm thực hiện của quyết định. Trong các hoạt động này, quá trình thu thập và xử lý thông tin có liên hệ với mật thiết với nhau. Thông tin thu thập thiếu sẽ không giúp nhận diện được bản chất, quy luật của vấn đề. Thông tin thu thập đầy đủ nhưng thiếu kỹ năng xử lý cũng sẽ làm giảm ý nghĩa của thông tin, không đem lại cơ sở khoa học vững chắc cho quá trình lập kế hoạch và ra quyết định.

#### b. Đối với công tác tổ chức

Trong quá trình thực hiện chức năng tổ chức, việc thu thập và xử lý thông tin có vai trò quan trọng ở các phương diện sau:

- Nhận thức các vấn đề liên quan tới việc thiết kế mô hình cơ cấu tổ chức, phân công phân nhiệm và giao quyền.
- Cung cấp các dữ liệu cần thiết về nhân lực, vật lực và tài lực.
- Xây dựng các phương án để bố trí, sắp xếp, sử dụng nhân lực và phân bổ các nguồn lực khác.
- Giải quyết các vấn đề liên quan tới công tác tổ chức.

#### c. Đối với công tác lãnh đạo, quản lý

Khi thực hiện chức năng lãnh đạo, thu thập và xử lý thông tin giúp các nhà quản lý giải quyết đúng đắn và hiệu quả các nội dung sau:

- Nhận thức các vấn đề liên quan tới động cơ thúc đẩy nhân viên.
- Cung cấp các dữ liệu để làm cơ sở cho việc xây dựng nội quy, quy chế và chính sách của tổ chức.

- Lựa chọn các phương pháp và phong cách quản lý hiệu quả.

d. Đối với công tác kiểm tra, giám sát

Khi thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát, thu thập và xử lý thông tin giúp các nhà quản lý giải quyết đúng đắn và hiệu quả các nội dung sau:

- Mở rộng dân chủ trong lãnh đạo, chỉ đạo, phát huy được tiềm năng sáng tạo, tập trung được trí tuệ của đảng viên, cán bộ, quần chúng xây dựng tổ chức vững mạnh.

- Có đầy đủ thông tin, mới xây dựng nghị quyết, chương trình hoạt động sát thực tiễn, tổ chức thực hiện mới hiệu quả.

## **II. KỸ NĂNG THU THẬP THÔNG TIN**

### **1. Yêu cầu đối với thông tin thu thập**

- Thông tin phải phù hợp: Thông tin phù hợp với nhu cầu thông tin, phù hợp với công việc cần giải quyết, có tính hợp pháp, có giá trị sử dụng.

- Thông tin phải chính xác: Thông tin phải phản ánh đúng bản chất của đối tượng, được cung cấp bởi những chủ thể đáng tin cậy, đã được kiểm chứng hoặc có cơ sở để tiến hành kiểm chứng.

- Thông tin phải đầy đủ: Thông tin phải phản ánh được các mặt, các phương diện của đối tượng, giúp nhận diện đúng vấn đề.

- Thông tin phải kịp thời: Thông tin có tính mới, phản ánh đối tượng ở thời điểm hiện tại, không phải là những thông tin cũ, thông tin đã lạc hậu.

- Thông tin phải có tính hệ thống và tổng hợp: Thông tin phải phản ánh được đúng về đối tượng, sự vật, sự việc liên quan.

- Thông tin đơn giản dễ hiểu: Thông tin có thể dễ dàng sử dụng, phục vụ cho yêu cầu công việc.

- Thông tin phải đảm bảo yêu cầu bí mật: Trong một số trường hợp thông tin thu thập được phải bảo đảm tính bí mật, sử dụng trong phạm vi quy định, ví dụ như các thông tin về bí quyết công nghệ, các thông tin chưa được phép công

bổ trên diện rộng, các thông tin theo quy định là bí mật nhà nước.

## 2. Kỹ năng thu thập thông tin

### a. Xác định nguồn thu thập thông tin

Mỗi tổ chức, cá nhân có nhu cầu khác nhau đối với vấn đề bảo đảm thông tin cho công việc của mình. Trong sự đa dạng của thông tin, việc xác định đúng nhu cầu thông tin sẽ giúp cho việc thu thập thông tin có trọng tâm, bảo đảm thu thập các thông tin cần thiết, khắc phục tình trạng thu thập thông tin dàn trải, thiếu các thông tin cần thiết theo yêu cầu công việc cần giải quyết. Để xác định đúng nhu cầu bảo đảm thông tin cần căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, công việc phải giải quyết, đảm nhận hàng ngày. Khi xác định nhu cầu bảo đảm thông tin, cần phải trả lời đầy đủ các câu hỏi: Vấn đề đang giải quyết cần có những thông tin nào? Thông tin hiện có còn thiếu những nội dung gì? Những thông tin quan trọng nhất để xử lý vấn đề?

Trên cơ sở xác định nhu cầu thông tin, chủ thể thu thập thông tin cần xác định rõ thông tin sẽ thu thập từ những nguồn nào? Nguồn thông tin trên thực tế có thể phân loại theo những cách tiếp cận khác nhau nhưng tổng thể có thể được chia thành hai nhóm: nguồn thông tin thứ cấp và nguồn thông tin sơ cấp. Thông tin thứ cấp là nguồn thông tin sẵn có từ các chủ thể khác cung cấp. Thông tin sơ cấp là thông tin mới, được thu thập thông qua các phương pháp, kỹ thuật nhất định.

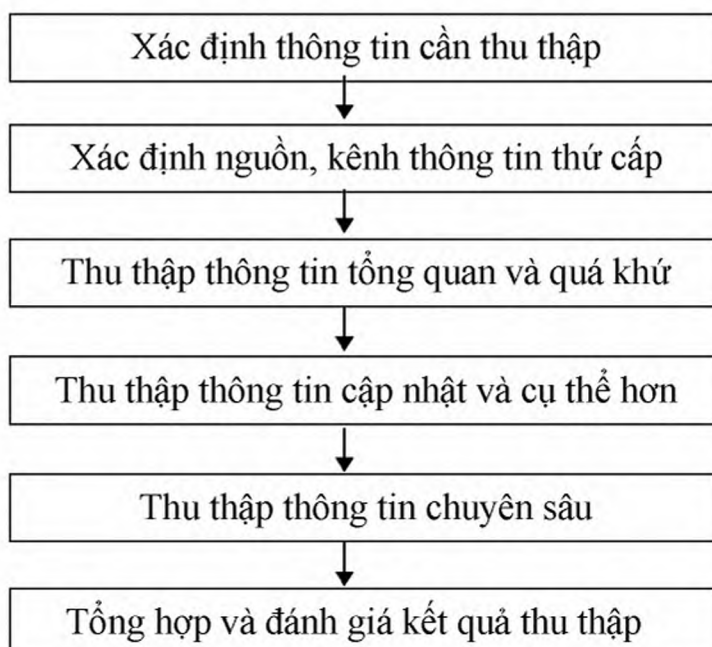
	Thu thập thông tin sơ cấp	Thu thập thông tin thứ cấp
Ưu điểm	<ul style="list-style-type: none"><li>- Việc thu thập phù hợp với mục đích sử dụng;</li><li>- Phương pháp thu thập thông tin được kiểm soát và rõ ràng đối với chủ thể thu thập;</li><li>- Giải đáp được những vấn đề thông tin thứ cấp không làm được;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Việc thu thập không tốn kém, thường có được từ các xuất bản phẩm;</li><li>- Có thể thu thập nhanh chóng;</li><li>- Thông tin thứ cấp đa dạng, có thể so sánh thông tin và quan điểm về cùng một vấn đề;</li></ul>



Nhược điểm	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đòi hỏi nhiều thời gian và chi phí lớn;</li> <li>- Có thể có những loại thông tin như thống kê không thu thập được;</li> <li>- Cách tiếp cận có tính chất hạn chế. Có những loại không thể thu thập được loại thông tin sơ cấp này.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Là thông tin phong phú, đa dạng;</li> <li>- Đáp ứng kịp thời cho quá trình thu thập và xử lý thông tin;</li> <li>- Chi phí tương đối rẻ;</li> <li>- Là thông tin có sẵn nên chỉ đúng một phần hoặc không đúng so với thời điểm hiện tại.</li> </ul>
------------	---	--

b. Cách thức thu thập thông tin từ các nguồn thông tin

- Thu thập thông tin qua nguồn thứ cấp
  - + Thông tin từ các hồ sơ tài liệu, văn bản;
  - + Thông tin từ sách báo, tạp chí, đài phát thanh, truyền hình, internet và các phương tiện thông tin đại chúng khác;
  - + Thu thập thông tin qua Internet...
  - + Yêu cầu thông tin thu thập:
    - Bảo đảm tính chính xác và có độ tin cậy cao;
    - Bảo đảm tính khách quan;
    - Bảo đảm tính pháp lý.
  - + Kỹ thuật thu thập thông tin thứ cấp



Trong đó:

- Thu thập thông tin tổng quan và quá khứ: sử dụng sách là cần thiết;
- Thu thập thông tin cập nhật và cụ thể hơn. Sử dụng các ấn phẩm xuất bản định kỳ;

định kỳ;

- Thu thập thông tin chuyên sâu: sử dụng các báo cáo nghiên cứu, tài liệu hội thảo, các tài liệu và các bản đồ;

- Tập hợp và đánh giá kết quả thu thập thông tin: Đánh giá xem thông tin vừa thu thập được có thật sự liên quan và hữu ích hay không bằng cách đặt câu hỏi như thông tin này có đúng với mục tiêu đề ra không? Thông tin thu thập đã bao trùm hết các khía cạnh của chủ đề cần quan tâm? Thông tin có dễ hiểu?

- Thu thập qua nguồn sơ cấp:

+ Phương pháp quan sát

Quan sát là một trong những phương pháp cụ thể về việc thu thập thông tin cá biệt về một đối tượng nhất định. Quan sát để thu thập thông tin khác với quan sát thông thường ở chỗ hoạt động quan sát này có tính mục đích, được ghi lại, có kiểm tra tính ổn định và tính hiệu lực của kết quả thu nhận được.

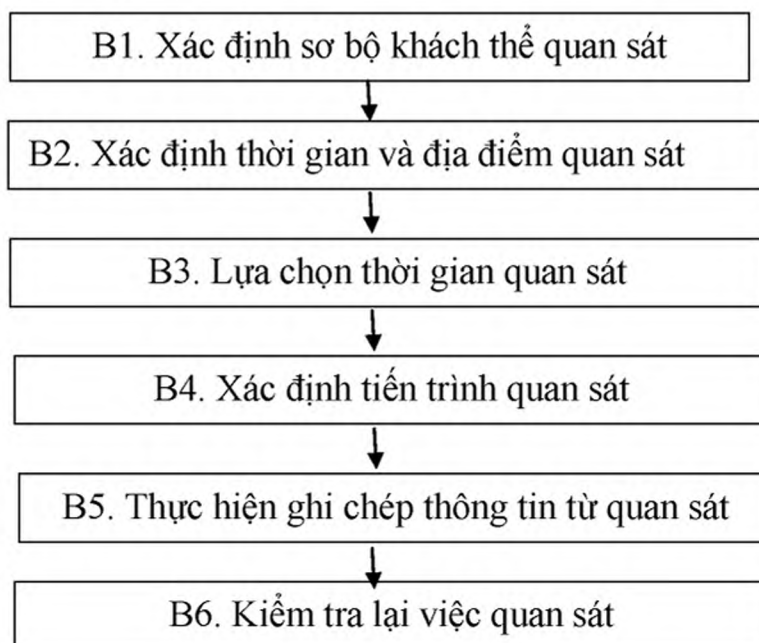
- Phân loại quan sát:

Tiêu chí phân loại	Các loại quan sát	Mô tả
Theo vị trí người quan sát	Quan sát tham dự	Người quan sát trực tiếp tham dự vào các hoạt động cùng với những đối tượng được quan sát
	Quan sát không tham dự	Người quan sát không tham dự vào các hoạt động cùng với những đối tượng được quan sát
Theo cách thức quan sát	Quan sát công khai	Đối tượng được quan sát biết rõ mình đang bị quan sát
	Quan sát bí mật	Đối tượng được quan sát không biết mình đang bị quan sát

- Ưu điểm và nhược điểm của phương pháp quan sát

Ưu điểm	Nhược điểm
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quan sát là con đường ngắn nhất để tiếp cận trực tiếp với hiện thực;</li> <li>- Quan sát đem lại hình ảnh cụ thể, xác thực, sinh động;</li> <li>- Thông tin từ quan sát đem lại những dấu hiệu cần thiết để tiến tới thâm định bản chất của sự kiện.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoạt động quan sát chịu ảnh hưởng của các yếu tố chủ quan. Hiện thực cuộc sống qua quan sát thường gắn với sự nhìn nhận, xem xét và trạng thái tâm lí của bản thân người quan sát;</li> <li>- Hoạt động quan sát bị giới hạn bởi thời gian, không gian;</li> <li>- Quan sát có khi chỉ thấy được biểu hiện bên ngoài chưa chắc đã đúng với bản chất của sự việc;</li> <li>- Thông tin quan sát có thể mang tính rời rạc, thiếu tính hệ thống.</li> </ul>

- Các bước quan sát



- + Phỏng vấn

- Nhận thức chung về phương pháp phỏng vấn

Nhìn dưới góc độ phương pháp, phỏng vấn là cuộc gặp gỡ, trao đổi, hỏi chuyện giữa người phỏng vấn với một hoặc một nhóm đối tượng nhằm thu thập, khai thác thông tin phục vụ công việc cụ thể.

- Ưu điểm của phỏng vấn

Tái hiện được sự kiện xảy ra qua lời kể của các nhân chứng;

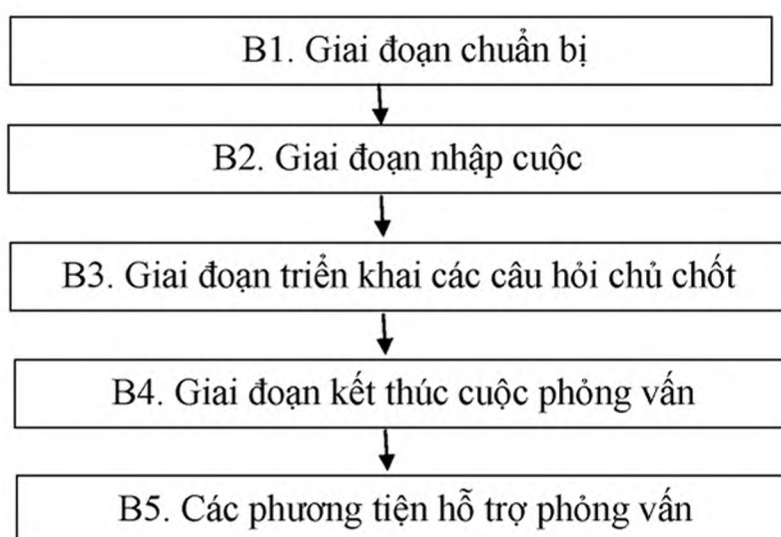
Khách quan hoá thông tin;

Tạo giá trị và mức độ tin cậy cao cho thông tin;

Khám phá thế giới nội tâm của nhân vật;

Tạo ra sự độc quyền về thông tin.

- Quy trình, phương pháp thực hiện một cuộc phỏng vấn



+ Thảo luận nhóm

Thảo luận nhóm là quá trình thu nạp thông tin và các ý tưởng hiệu quả nhất. Mỗi thành viên trong quá trình thảo luận tham gia đóng góp ý kiến cũng tức là cung cấp thông tin liên quan đến các vấn đề cần giải quyết. Các thông tin được chia sẻ sẽ làm được bổ sung và làm phong phú nguồn tư liệu cần thiết phục vụ cho nội dung vấn đề nhóm cần giải quyết. Cũng chính trong quá trình thảo luận nhóm, các ý tưởng khác nhau sẽ được đề xuất, tạo nên sự đa dạng trong việc kiếm tìm các giải pháp cho vấn đề cần giải quyết. Nhờ đó nhóm có cơ hội lựa chọn nhiều hơn cho những quyết định cuối cùng. Thảo luận nhóm thường tập trung gồm từ 6 - 12 người tập hợp lại với nhau để trình bày những quan điểm của họ về một vấn đề cần thảo luận, nghiên cứu.



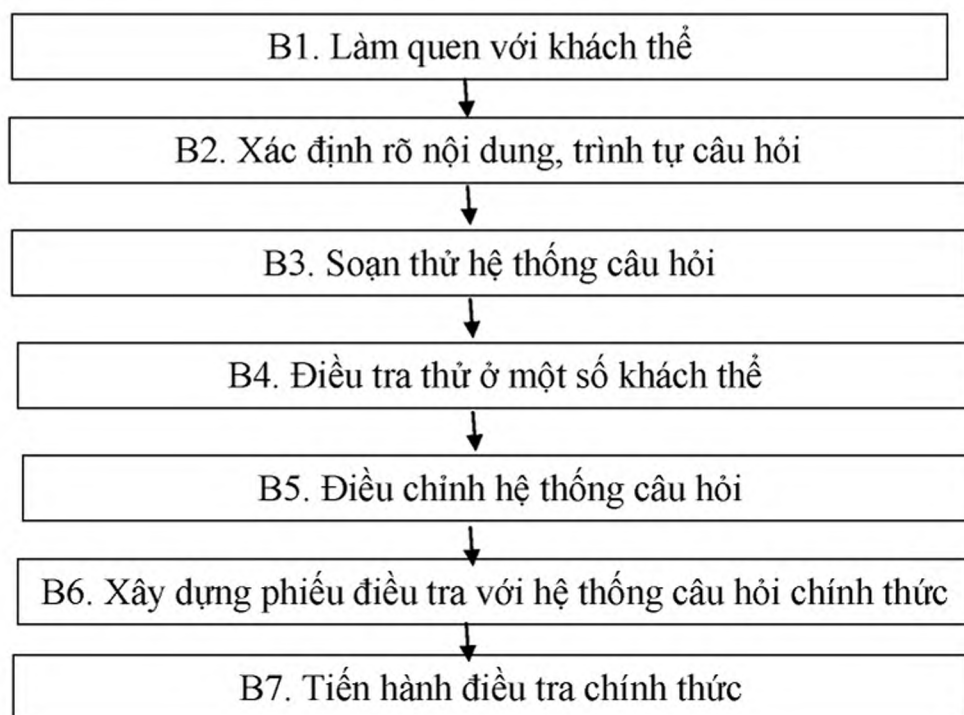
+ Thu thập thông tin bằng bảng hỏi định lượng

- Là phương pháp thông tin dùng một hệ thống câu hỏi được chuẩn bị sẵn trên giấy theo những nội dung xác định. Người được hỏi có thể trả lời câu hỏi theo hình thức trực tiếp viết câu trả lời vào phiếu thu thập thông tin hoặc câu trả lời được người hỏi ghi lại trên phiếu thu thập thông tin.

- Hiệu quả của phương pháp thu thập thông tin này phụ thuộc rất lớn vào việc thiết kế một bảng hỏi chuẩn có khả năng đem lại cho người thu thập những thông tin đầy đủ, chính xác về đối tượng. Mặt khác, một bảng hỏi được thiết kế chuẩn sẽ giúp cho việc tổng hợp, thống kê, xử lý các thông tin thu thập được dễ dàng, thuận lợi.

- Có 3 loại bảng hỏi: bảng hỏi đóng, bảng hỏi mở và bảng hỏi kết hợp 2 hình thức đóng và mở. Bảng hỏi đóng cố định các phương án trả lời, bảng hỏi mở chỉ nêu câu hỏi mà không nêu phương án trả lời. Bảng hỏi kết hợp sẽ có một số câu hỏi có phương án trả lời cố định và một số câu chỉ nêu câu hỏi mà không có phương án trả lời.

- Các giai đoạn tiến hành điều tra bằng bảng hỏi:



Để tiết kiệm chi phí người ta có thể thu thập thông tin bằng bảng hỏi định lượng trực tuyến, qua các phần mềm miễn phí như google drive,...

+ Thu thập thông tin truyền miệng (qua các ý kiến đóng góp và phản ánh từ các cuộc họp, qua điện thoại và trao đổi trực tiếp).

Thông tin từ các ý kiến đóng góp, từ các cuộc họp, qua điện thoại và trao đổi trực tiếp là một nguồn thông tin quan trọng trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Đối với các thông tin này, cần chú ý ghi chép lại, khai thác qua các kết luận các cuộc họp.

Đối với các loại thông tin này cần chú ý, thông tin đóng góp có thể chỉ là thông tin một chiều, mang tính chủ quan nên cần tập hợp và đối chiếu thông tin với các nguồn thông tin khác.

Thông tin từ các cuộc họp cần thu thập thông tin đã được chính thức hoá trong văn bản làm cơ sở cho việc khai thác và sử dụng.

+ Đối với hoạt động của chuyên viên trong các cơ quan hành chính nhà nước, để khai thác thông tin từ cấp trên, cấp dưới và các nguồn khác cần phải nắm vững các phương pháp thu thập thông tin sau:

- Tiếp nhận và quản lý các văn bản đến, đi một cách khoa học như văn bản từ cấp trên gửi xuống, cấp dưới gửi lên, công dân gửi đến hàng ngày... cần phải được cập nhật vào sổ theo dõi đầy đủ và sắp xếp theo một thứ tự nhất định để dễ tra cứu;

- Lập hồ sơ công việc một cách đầy đủ và khoa học;
- Chọn lọc đặt mua báo, tạp chí có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức;

- Truy cập Internet hàng ngày;
- Tổng hợp các tin, bài theo từng vấn đề;
- Suu tập, cập nhật các văn bản pháp luật có liên quan;
- Ghi chép, sao chụp, tổng hợp các tài liệu, thông tin có liên quan;
- Tổ chức sắp xếp tài liệu khoa học, thuận lợi cho việc tra cứu cung cấp thông tin được nhanh chóng, chính xác, bí mật.

### **III. KỸ NĂNG XỬ LÝ THÔNG TIN**

#### **1. Nguyên tắc xử lý thông tin**

- Thống nhất hài hòa, bổ sung, hoàn thiện ba loại thông tin (thông tin

thuận và ngược chiều, thông tin khách quan, thông tin chức năng), ba nguồn thông tin (được cơ quan, tổ chức có trách nhiệm cung cấp; thu thập từ tiếp xúc và khảo sát thực tế; thu thập được từ truyền thông đại chúng và mạng toàn cầu). Điều này đòi hỏi, việc xử lý thông tin phải chú ý đến tính đầy đủ của thông tin. Không thể xử lý thông tin có hiệu quả dựa trên thông tin một chiều, thông tin chưa đầy đủ. Việc bảo đảm chất lượng nguồn thông tin sẽ bảo đảm cho quá trình xử lý thông tin có hiệu quả, nhận diện được bản chất của sự việc và đưa ra quyết định đúng đắn;

- Thận trọng khi tham khảo, sử dụng với thông tin dự báo, thông tin từ nước ngoài, thông tin có sai biệt với thông tin chính thức. Thông tin trong quá trình xử lý có tính đa dạng nhưng không ít trường hợp thiếu những thông tin hữu ích, thông tin chính thống. Chính vì vậy, việc xử lý thông tin phải xác định được nguồn gốc thông tin, có sự so sánh, đối chiếu các nguồn thông tin với thông tin chính thức, tránh tình trạng xử lý nguồn thông tin chưa được kiểm chứng đầy đủ, chưa có cơ sở để giải thích về sự mâu thuẫn giữa nguồn thông tin đó với thông tin chính thống.

- Loại bỏ các yếu tố bình luận lẫn trong thông tin, các dư luận xã hội chưa kiểm chứng.

Quá trình xử lý thông tin phải nắm được hạt nhân của thông tin. Thông tin trong không ít trường hợp được đưa cùng với những yếu tố bình luận, dư luận xã hội, những nhận xét của người đưa tin. Vì vậy, để xử lý thông tin hiệu quả cần loại bỏ những yếu tố bình luận, nhận xét, những yếu tố mang tính dư luận xã hội để xác định đúng nội dung cốt lõi, yếu tố khác quan trọng trong thông tin được cung cấp.

## **2. Kỹ năng xử lý thông tin**

### **a. Kỹ năng xử lý thông tin tức thời**

Trong giao tiếp với cấp trên, các cơ quan chức năng hoặc với dân cư, cán bộ, công chức phải xử lý nhiều thông tin thu nhận được. Trong một số trường hợp, trước những thông tin vừa thu nhận được, cán bộ, công chức phải đưa ra những câu trả lời, những quyết định và biện pháp giải quyết cụ thể, ngay tại thời

điểm tiếp nhận thông tin mà không có thời gian để nghiên cứu, xử lý. Đối với trường hợp này, việc xử lý thông tin cần phải được thực hiện chủ động, tích cực để có thể đưa ra quyết định đúng đắn.

*Thứ nhất*, nhanh chóng xác định thông tin đã thu nhận được để phân loại, sắp xếp thông tin. Thông tin này có thể từ đối tượng liên quan cung cấp thông qua phát biểu, trao đổi trực tiếp, thông qua thái độ của người trong cuộc... Từ đó, xác định những thông tin có ý nghĩa mấu chốt đối với sự việc.

*Thứ hai*, kết hợp những thông tin vừa thu nhận được với những thông tin đã có đó từ các nguồn khác nhau để có cơ sở giải quyết vấn đề. So sánh, đối chiếu với thông tin đã có xem tính phù hợp, mâu thuẫn tìm ra cơ sở để giải quyết công việc.

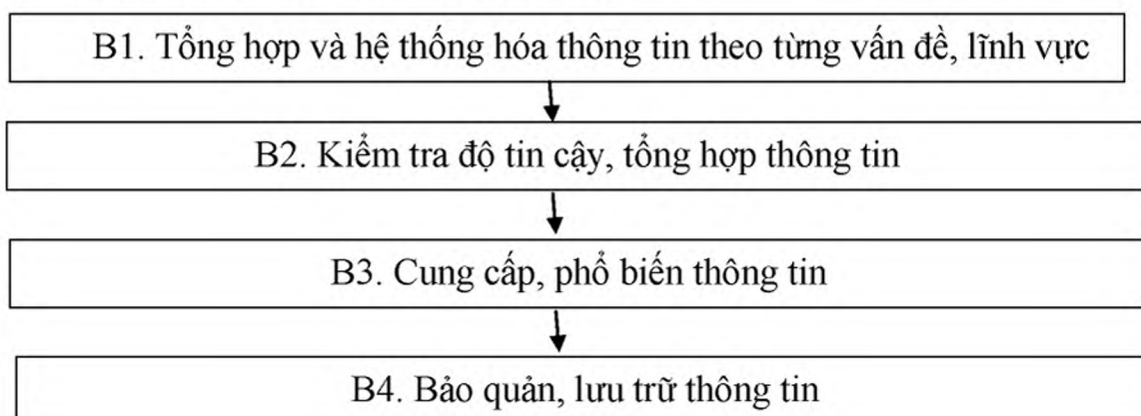
*Thứ ba*, xác định đối tượng tiếp nhận câu trả lời, quyết định, biện pháp giải quyết là cấp trên, cấp dưới, đồng nghiệp, dân cư... để đưa ra các phương án giải quyết phù hợp, hiệu quả.

*Thứ tư*, bổ sung những thông tin cần thiết thông qua việc tiếp tục đối thoại, trao đổi nếu thông tin thu nhận và thông tin đã biết chưa đủ cơ sở để giải quyết.

*Thứ năm*, đưa ra cách giải quyết, câu trả lời, quyết định cho trường hợp, tình huống cần giải quyết.

#### b. Kỹ năng xử lý thông tin theo quy trình

Các bước xử lý thông tin theo quy trình:



Trong đó:

- Bước 1. Tập hợp và hệ thống hoá thông tin theo từng vấn đề, lĩnh vực
- + Tóm tắt thông tin và phân loại thông tin theo các nhóm như thông tin



kinh tế, thông tin chính trị- xã hội, thông tin quá khứ, hiện tại, thông tin dự báo...

+ Tóm tắt những thông tin cơ bản, những thông tin mới, thông tin có điểm khác biệt với những thông tin trước.

- Bước 2. Kiểm tra độ tin cậy, phân tích, tổng hợp thông tin

+ Xác định độ tin cậy của các nguồn tin;

+ Lý giải được sự mâu thuẫn giữa các thông tin (nếu có);

+ Chọn ra những thông tin đầy đủ hơn, có độ tin cậy cao hơn, chỉnh lý chính xác tài liệu, số liệu.

- Bước 3. Cung cấp, phổ biến thông tin

Thông tin đã được xử lý cần phải phổ biến được kịp thời truyền đạt đến các đối tượng cần tiếp nhận thông tin. Ở bước này, cần lựa chọn hình thức và kênh truyền đạt thông tin phù hợp. Có những thông tin phải sao chép bằng bản photocopy để phát bằng văn bản cho các đối tượng tiếp nhận; có thông tin cần sử dụng các phương tiện truyền thông để cung cấp; có thông tin truyền đạt tại hội nghị, các cuộc họp bằng miệng hoặc bằng văn bản. Cần nghiên cứu kỹ các hình thức cung cấp, phổ biến thông tin để lựa chọn hình thức và kênh thông tin sao cho phù hợp và hiệu quả.

Muốn cung cấp thông tin cho lãnh đạo được tốt, cần thực hiện nghiêm túc một số nghiệp vụ sau:

+ Tìm hiểu chính xác yêu cầu về thông tin cần cung cấp: yêu cầu thông tin về vấn đề gì; phạm vi thông tin; thời gian cung cấp thông tin; hình thức cung cấp thông tin (báo cáo trực tiếp hoặc bằng văn bản);

+ Xác định các thông tin cần cung cấp: thông thường khi cung cấp thông tin cho lãnh đạo, cần xác định thông tin chính, thông tin có tác dụng bổ trợ, giải thích, thuyết phục, chứng minh... cho thông tin chính, những thông tin mang tính chất tham mưu, tư vấn.

- Bước 4. Bảo quản, lưu trữ thông tin

Việc bảo quản và lưu trữ thông tin nhằm đảm bảo cho tài liệu thông tin không bị hư hỏng và phục vụ cho công tác hàng ngày và lâu dài. Việc bảo quản, lưu trữ

thông tin cần được bảo đảm về cơ sở vật chất, những thiết bị tiên tiến...

Thông thường có hai hình thức lưu trữ thông tin chính cần sử dụng: Lưu trữ bằng văn bản vào các cặp hồ sơ lưu trữ thông tin; lưu trữ ở máy tính (đối với các dữ liệu có phần mềm số hoá).

Đối với cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức cần biết sử dụng hai hình thức lưu trữ này hoặc ít nhất giao cho nhân viên văn thư thường trực sử dụng hai hình thức lưu trữ. Các cặp tài liệu lưu trữ hoặc các thư mục, tệp dữ liệu trong máy tính cần phải được tổ chức khoa học, tỉ mỉ, dễ tra cứu. Các thông tin bí mật phải tuân thủ chế độ bảo mật trong lưu trữ, tra cứu, sao chép.

#### **IV. ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ THÔNG TIN TRONG THU THẬP VÀ XỬ LÝ THÔNG TIN**

##### **1. Ứng dụng công nghệ thông tin trong thu thập thông tin**

###### **a. Tìm kiếm, tra cứu thông tin trực tuyến**

Tìm kiếm, tra cứu thông tin trên mạng máy tính còn gọi là tìm kiếm thông tin trực tuyến (online).

Thông tin trên mạng do các tổ chức, cơ quan dịch vụ thông tin (ICP) cung cấp từ các cơ sở dữ liệu (CSDL = database) đặt trong các máy chủ kết nối với Internet.

Thông qua máy tính cá nhân có kết nối với Internet, người dùng có thể truy cập vào các nguồn thông tin từ các tổ chức khác nhau như nhà nước, nhà xuất bản, thư viện, kho lưu trữ, các trường đại học... khác nhau trên khắp thế giới để thỏa mãn nhu cầu thông tin của mình.

Nguyên tắc chung trong tìm tin:

- Khi khai thác thông tin trên Internet để tăng tốc độ tìm kiếm ta có thể xem đồng thời một số Website. Chẳng hạn, khi người dùng đang mở một cửa sổ (Web Site) để tải về một phần mềm cần dùng... ta có thể mở thêm cửa sổ mới (bằng lệnh Ctrl+N) để thăm các địa chỉ khác.

- Mở các Web Site có chứa các Search Engine (máy tìm kiếm, trạm tìm kiếm, công cụ tìm kiếm) để tìm kiếm thông tin.

Ví dụ: như trang Web <http://www.google.com>.

Trước hết ta nhập những từ khóa về lĩnh vực cần tìm và nhấn phím Enter, WebSite sẽ trả về kết quả là các liên kết chứa chỉ URL thích hợp để xem chi tiết. Trong nhiều trường hợp, số lượng các liên kết là rất lớn nên công cụ tìm kiếm sẽ chứa kết quả có được ở nhiều trang khác nhau, người dùng có thể xem các liên kết bằng cách nhấp chuột để chọn các trang khác nhau.

*Các phương thức tìm tin:*

Có hai cách thức tìm tin khác nhau là tìm tin trực tuyến (Online Search) và tìm tin ngoại tuyến (Offline Search).

Tìm tin trực tuyến (Online Search) trên Google: (đang kết nối vào Internet)

Google là công cụ tìm kiếm thông tin hiện nay được nhiều người dùng. Google có địa chỉ lần lượt là <http://www.google.com>

Có hai cách tìm kiếm thông tin trực tuyến: tìm tin trên thư mục chủ đề và tìm tin trên các máy tìm kiếm Search Engine.

### **Cách 1: Tìm tin trên các thư mục chủ đề**

Tìm tin trên các thư mục chủ đề là tìm tin theo hệ thống phân loại thư mục chủ đề: nhấp chuột trên hạng mục chủ đề mong muốn. Một trang được trình bày cho mục vừa chọn gồm 3 phần: đầu trang là những dịch vụ đặc biệt của Google; kế tiếp là các liên kết đến các hạng mục con và cuối cùng là các liên kết đến các Site liên quan đến hạng mục đó. Các hạng mục con có chữ số nằm trong ngoặc đơn biểu thị số Site nằm trong hạng mục con đó. Một số hạng mục có dấu @ ở bên phải cho biết nó cũng nằm trong một phần khác trong hệ thống của Google.

### **Cách 2: Tìm tin theo từ khoá (key word)**

Tìm tin theo từ khoá trên các máy tìm kiếm Search Engine nói chung, Google.com là trang tìm kiếm được người Việt Nam hay dùng, tìm tin theo từ khoá có hai cách: tìm tin thông thường và tìm tin nâng cao.

b. Sử dụng công cụ Google Driver trong thu thập thông tin

Có thể sử dụng công cụ Google biểu mẫu để tạo biểu mẫu, sau đó có thể gửi biểu mẫu để thu thập thông tin từ những người nhận được biểu mẫu gửi qua Email cá nhân hoặc công cộng.

Ví dụ: Để sử dụng Google biểu mẫu khảo sát (thu thập) ý kiến của học viên về các vấn đề liên quan đến đào tạo, bồi dưỡng cần đăng nhập và google driver, và google biểu mẫu, nhập các câu hỏi khảo sát:

Gửi biểu mẫu, có thể gửi qua email, face book, google+, ....

Người được gửi biểu mẫu sẽ nhận được biểu mẫu và nhấn điền biểu mẫu để trả lời các câu hỏi trong biểu mẫu và gửi lại cho người khảo sát

Google sẽ tự động thống kê các thông tin người được khảo sát gửi lại như phần mềm thống kê SPSS.

## PHIẾU PHẢN HỒI CỦA HỌC VIÊN

### I. Công tác chuẩn bị giảng dạy, nội dung, phương pháp giảng dạy và tác phong sư phạm của giảng viên

Câu 1. Nêu rõ mục tiêu, vị trí, yêu cầu và nội dung trọng tâm của chuyên đề

- Tốt
- Bình thường
- Không tốt
- Mục khác: \_\_\_\_\_

Câu 2. Các kiến thức của chuyên đề được trình bày rõ ràng, lô gích, có sự dẫn dắt hợp lý giữa các vấn đề khác nhau

- Tốt
- Bình thường
- Không tốt

**Gửi biểu mẫu** X

Tự động thu thập địa chỉ email HỌC VIÊN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA của người trả lời

Gửi qua

**Email**

Tới

Chủ đề

PHIẾU PHẢN HỒI CỦA HỌC VIÊN

Tin nhắn

Tôi đã mời bạn điền vào biểu mẫu:

Đính kèm biểu mẫu trong email

[Thêm công tác viên](#) HỦY GỬI

Hình ảnh không được hiển thị. Hiện thị hình ảnh dưới đây

Google Biểu mẫu

Tôi đã mời bạn điền vào biểu mẫu:

**PHIẾU PHẢN HỒI CỦA HỌC VIÊN**

**ĐIỀN BIỂU MẪU**

[Tạo Biểu mẫu Google của riêng bạn](#)

Trả lời Chuyển tiếp



## 2. Ứng dụng công nghệ thông tin trong xử lý thông tin

Kết quả thu thập thông tin từ nghiên cứu tài liệu, số liệu thống kê, phỏng vấn, khảo sát tồn tại dưới hai dạng:

- Thông tin định tính.
- Thông tin định lượng.

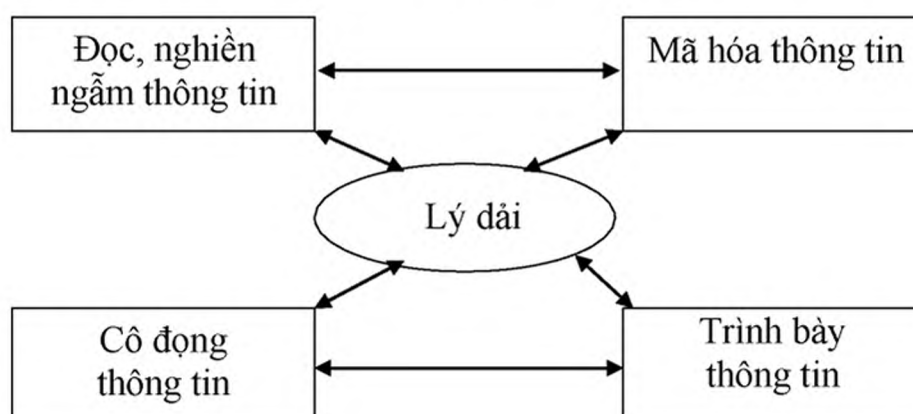
Để nâng cao hiệu quả xử lý thông tin, việc ứng dụng công nghệ thông tin vào quá trình này ngày càng phổ biến.

### a. Xử lý thông tin định tính

- Đọc tư liệu thu thập:

Để phân tích thông tin định tính có hiệu quả phải hoà nhập vào dữ kiện đã thu thập bằng cách đọc đi, đọc lại. Trước hết phải đọc để xem nội dung có phù hợp với ý định đã đưa ra, thông tin có đầy đủ, chi tiết hay chỉ ở bề mặt, các người phỏng vấn có sử dụng các kỹ thuật định tính một cách thích hợp?

- Các bước cơ bản trong xử lý thông tin định tính



+ Đọc kỹ tư liệu thu thập để xác định được những chủ đề nổi bật và phát triển những giải thích tạm thời. Phải xem những chủ đề nào bị bỏ sót và những chủ đề nào mới xuất hiện. Ghi những nhận định, những “ghi nhớ” (memo) ngay vào tư liệu đang đọc (với những quy ước đặc biệt).

Phải chú ý chất lượng của thông tin thu thập bằng cách xem lại các phương pháp, kỹ thuật thu thập thông tin của những người cộng tác có phù hợp không.

- + Mã hoá dữ kiện, lập bản chỉ dẫn các dữ kiện (indexing):

Khi xử lý thông tin cần sắp xếp các dữ kiện, đọc các dữ kiện, bước tiếp theo là mã hoá, làm bản chỉ dẫn về các dữ kiện theo những đề mục, phạm trù

nhất định. Đây là cách tổ chức và phân loại các dữ kiện để sau này có thể so sánh các trường hợp, tìm ra các khuôn mẫu chung lý giải các vấn đề.

Có nhiều hình thức mã hoá thông tin khác nhau: mã hoá mở, mã theo trục, mã chọn lọc. Do đó nếu có nhiều người cùng xử lý thông tin thì phải thảo luận đi đến những kết luận chung về việc mã hoá.

Hiện nay, có những phần mềm có chức năng sắp xếp, phân loại các dữ kiện định tính - như phần mềm Aquad, Hyperresearch, Nudist, Nvivo (Úc), Ethnograth, Qualpro, Meca... Nhưng việc phân ra các đề mục, mã hoá vẫn là công việc của người xử lý thông tin. Máy tính chỉ giúp lọc ra các sự kiện, sắp xếp sự kiện còn việc dựa trên các sự kiện này để lý luận vẫn là công việc của người xử lý thông tin.

Khi mã hoá, người xử lý thông tin có thể ghi chú thêm những nhận định của mình (memos), với những quy ước riêng. Trong quá trình mã hoá cũng có thay đổi tên gọi các mã cho phù hợp với thông tin được xử lý. Đồng thời, người xử lý thông tin sẽ nhận thấy có một số mã tập hợp lại với nhau, tập trung nhiều thông tin, nhưng cũng có mã trở thành rời rạc.

Sắp xếp, truy xuất các mã, hình thành các tập tin theo chủ đề: Sau khi đã đọc đi, đọc lại các thông tin và mã hoá, có thể bắt đầu một bước mới bằng cách sắp xếp và truy xuất các mã (coding sort). Đây là việc tập hợp các văn bản của những mã giống nhau thành các tập tin mới. Bước này có thể làm thủ công hay bằng các phần mềm ứng dụng xử lý nghiên cứu định tính.

+ Trình bày các dữ kiện:

Trình bày các dữ kiện là làm một bản liệt kê tóm tắt những điều liên quan đến chủ đề phân tích. Trước hết phải quan tâm nắm bắt những sắc thái, khác biệt trong chủ đề, phân biệt các khía cạnh định lượng và định tính, những khác biệt giữa những cá nhân, các nhóm nhỏ. Phải phân biệt những chủ đề chính và những chủ đề phụ xuất hiện từ các dữ kiện. Sau khi đã phân biệt, hãy quay trở lại dữ kiện và tìm xem những thông tin hỗ trợ những chủ đề chính, chủ đề phụ đã nêu ra, cả khía cạnh định lượng và định tính.

+ Cô đọng thông tin:

Cô đọng thông tin là tinh lọc thông tin để có thấy rõ những khái niệm chủ yếu và tương quan giữa chúng. Thực hiện bước này khi việc thu thập thông tin kết thúc và sau khi mã hoá, nghiền ngẫm tư liệu. Mục tiêu của giai đoạn này là để có một cái nhìn, nắm ý nghĩa tổng quát của tư liệu và phân biệt được các chủ đề trung tâm với các chủ đề phụ, phân biệt cái chủ yếu và không chủ yếu. Để có cái nhìn tổng quát như vậy về tư liệu đôi lúc cần những sơ đồ để nhìn bằng cách sử dụng các bản tóm tắt, bản ma trận, sơ đồ, đồ thị...

- Giải thích thông tin:

Làm thế nào để đi đến được các ý nghĩa cơ bản của các thông tin định tính? Giải thích có nghĩa là tìm ra được ý nghĩa chủ yếu của thông tin. Mục tiêu của giải thích không phải là liệt kê ra các chủ đề hấp dẫn với các minh hoạ, mà là cho thấy mô hình phân tích là thích hợp và nó nói lên cái gì.

- Tổng hợp kết quả, cung cấp thông tin: Rút ra thông tin cuối cùng về đối tượng, sự vật, sự việc. Cung cấp thông tin các thông tin này phục vụ quá trình quản lý.

- Lưu trữ thông tin bằng hồ sơ và dữ liệu trên máy tính.

b. Xử lý thông tin định lượng

- Để cô đọng các dữ kiện cần phải tiến hành công việc mã hoá (coding). Hiện nay có các phần mềm chuyên dụng xử lý các bản hỏi và xử lý thống kê như SPSS, SPAD, SAS, Stata, Statgraphics...

- Việc xử lý các dữ kiện định lượng bao gồm các công việc chính: 1) sắp xếp, mô tả các dữ kiện, 2) tìm tương quan giữa các biến số và 3) giải thích khoảng cách giữa các kết quả đạt được và những kết quả chờ đợi; 4) xác định thông tin cuối cùng; 5) cung cấp thông tin; 6) bảo quản, lưu trữ thông tin.

- Giải thích về ý nghĩa thông tin thu thập được với các thông tin đã có, thông tin chính thức, tìm cơ sở để luận giải sự khác biệt, để khẳng định tính chính xác của thông tin;

- Xác định thông tin bản chất thu thập được;

- Cung cấp thông tin cho các chủ thể liên quan bằng hình thức thích hợp;

- Lưu trữ thông tin trong hồ sơ tài liệu và trong dữ liệu máy tính.

Khi xử lý thông tin cần kết hợp hai loại thông tin định lượng và định tính. Nếu có mâu thuẫn, quá trình xử lý thông tin cần phải quyết định dung hoà hay ưu tiên như thế nào để đi đến một lý giải toàn diện những kết quả đã tìm được, để có được thông tin hữu ích phục vụ cho quá trình giải quyết công việc.

## **V. NHỮNG TRỞ NGẠI TRONG QUÁ TRÌNH THU THẬP VÀ XỬ LÝ THÔNG TIN**

### **1. Tình trạng quá tải hoặc thiếu thông tin hữu ích**

Quá trình thu thập thông tin luôn đối mặt với hai vấn đề hoặc quá tải thông tin hoặc thiếu các thông tin cần thiết. Sự quá tải về thông tin dẫn đến trong việc khó khăn lựa chọn những thông tin phản ánh đầy đủ nhất, toàn diện nhất về bản chất sự việc, hiện tượng và tạo sức ép phải thu thập thêm thông tin vì tâm lý không muốn bỏ sót thông tin dù thông tin thu thập được có thể đã đến mức bão hoà. Sự quá tải về thông tin cũng dẫn đến khó khăn cho quá trình xử lý. Việc xử lý nhiều thông tin vừa đòi hỏi thời gian vừa đòi hỏi nhiều nguồn lực và kỹ năng xử lý thông tin.

Trái ngược với sự quá tải về thông tin là tình trạng thiếu thông tin hữu ích. Việc thiếu thông tin hữu ích dẫn đến để có thể có đủ thông tin cho quá trình giải quyết công việc cần phải tốn nhiều thời gian và nguồn lực hơn để thu thập. Mặt khác, do thiếu thông tin hữu ích nên cho dù cố gắng thu thập thông tin thì thông tin thu thập được có thể không phản ánh hết được bản chất của đối tượng, dẫn đến có thể nhận thức sai lệch về đối tượng. Việc thiếu thông tin hữu ích dẫn đến quá trình xử lý thông tin khó tìm ra bản chất, ý nghĩa của thông tin. Bởi lẽ, thông tin chỉ có ý nghĩa thống kê khi đạt đến một định mức nhất định.

### **2. Hạn chế về năng lực và kỹ năng xử lý thông tin**

Hạn chế về năng lực và kỹ thuật thu thập và xử lý thông tin có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng thông tin và hiệu quả khai thác thông tin. Sự quá tải về thông tin, sự đa dạng về thông tin dẫn đến những khó khăn trong quá trình thu thập và xử lý. Sự hạn chế về kỹ năng thu thập thông tin biểu hiện trên nhiều phương diện như thiếu kỹ năng lựa chọn phương pháp thu thập thông tin, kỹ năng triển khai áp dụng các phương pháp. Việc xử lý thông tin sẽ bị giảm bớt



hiệu quả nếu chủ thể thu thập thông tin không có các kiến thức về thống kê, thiếu kỹ năng phân tích thông tin, kỹ năng sử dụng các phương tiện tin học trong xử lý số liệu.

### **3. Những trở ngại trong cơ cấu tổ chức, phong cách quản lý, văn hoá tổ chức**

Cơ cấu tổ chức, phong cách quản lý và văn hoá tổ chức có thể ảnh hưởng đến quá trình thu thập và xử lý thông tin. Văn hoá tổ chức khép kín, thiếu sự cởi mở, chia sẻ thông tin giữa các cán bộ, công chức với nhau có thể sẽ gặp nhiều khó khăn. Mặt khác, khi tổ chức duy trì quá nhiều thủ tục cứng nhắc cũng dẫn đến việc thu thập và chia sẻ thông tin khó khăn, thành rào cản cho quá trình thu thập thông tin. Cơ cấu tổ chức chồng chéo, nhiều tầng nấc có thể làm cho thông tin bị thu thập không đầy đủ hoặc bị nhiễu qua các tầng nấc.

## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Quy trình thu thập, xử lý thông tin quản lý? Liên hệ thực tế.
2. Để thu thập và xử lý thông tin hiệu quả cần phải chú trọng những công việc gì? Tại sao?
3. Các phương pháp thu thập thông tin được sử dụng trong hoạt động quản lý? Trong lĩnh vực làm việc của học viên những phương pháp nào hay được áp dụng nhất?
4. Trong thực tế hoạt động, học viên ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác thu thập và xử lý thông tin như thế nào?
5. Giải pháp để nâng cao khả năng ứng dụng công nghệ thông tin trong thu thập và xử lý thông tin tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Chỉ thị số 27/2007/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/11/2007 về chấn chỉnh việc thực hiện chế độ thông tin báo cáo trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.
- Tiêu chuẩn Việt Nam TCVN 5453:1991 về hoạt động thông tin và tư liệu.
- Hàn Viết Thuận: Giáo trình hệ thống thông tin trong quản lý, NXB. Đại học kinh tế Quốc dân, 2008.
- Robert Heller: Thông tin hiệu quả: Communicate Clearly, NXB. Thành phố Hồ Chí Minh, 2008.
- Richard Paul: Cẩm nang tư duy phân tích, NXB. Tổng hợp, 2015.

## Chuyên đề 14

# KỸ NĂNG LẬP VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ

## I. TỔNG QUAN VỀ LẬP HỒ SƠ VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ

### 1. Một số khái niệm cơ bản

#### a. Hồ sơ và các loại hồ sơ

- Hồ sơ là một tập tài liệu có liên quan với nhau về một vấn đề, một sự việc, một đối tượng cụ thể hoặc có đặc điểm chung, hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân<sup>45</sup>.

Các tập lưu văn bản đi tại văn thư của cơ quan, tổ chức như tập lưu quyết định, tập lưu công văn ... cũng được coi là hồ sơ.

Ví dụ:

+ Tập lưu quyết định của UBND Quận Thanh Xuân về nâng lương cho giáo viên tiểu học năm 2017.

+ Hồ sơ hội nghị tổng kết công tác năm 2017 của Văn phòng Bộ Nội vụ.

+ Tập văn bản của Chính phủ và Bộ Nội vụ về chế độ tuyển dụng công chức, viên chức từ 2010 đến 2015.

#### - Các loại hồ sơ

Có nhiều hồ sơ được hình thành trong quá trình giải quyết công việc hàng ngày, phản ánh nhiều nội dung khác nhau, được gọi là hồ sơ hiện hành. Có ba loại hồ sơ hiện hành cơ bản, phổ biến ở mọi cơ quan, tổ chức, đó là hồ sơ công việc, hồ sơ nguyên tắc và hồ sơ nhân sự.

+ Hồ sơ công việc: Là một tập văn bản, tài liệu có liên quan với nhau về một vấn đề, một sự việc hoặc có cùng đặc trưng như tên loại, tác giả..., được hình thành trong quá trình giải quyết công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ của một cơ quan, đơn vị.

---

<sup>45</sup> Luật lưu trữ năm 2011.



Ví dụ: Hồ sơ hội nghị khoa học, hội nghị tổng kết; hồ sơ giải quyết tranh chấp; hồ sơ quản lý thực hiện đề án, hồ sơ trả lời các vấn đề về nghiệp vụ ...

+ Hồ sơ nguyên tắc: Là tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hướng dẫn về từng mặt công tác nghiệp vụ nhất định, dùng làm căn cứ pháp lý, tra cứu khi giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân<sup>46</sup>.

Văn bản trong hồ sơ nguyên tắc không nhất thiết là bản chính, có thể là bản sao, hoặc bản chính, nhưng còn hiệu lực pháp lý.

Ví dụ: Tập văn bản quy phạm pháp luật quy định về chế độ công tác phí cho cán bộ, công chức; tập văn bản về chế độ nâng lương cho cán bộ, công chức; về hướng dẫn nghiệp vụ tài chính kế toán...

+ Hồ sơ nhân sự: Là một tập tài liệu có liên quan về một cá nhân cụ thể (hồ sơ đảng viên; hồ sơ cán bộ, công chức viên chức; hồ sơ sinh viên, hồ sơ học sinh...).

Ví dụ: Hồ sơ người lao động của Công ty TB đã nghỉ hưu:

Hồ sơ ông Nguyễn Văn B., sinh ngày 01/01/1950.

Hồ sơ bà Dương Thị C., sinh ngày 01/01/1955.

#### b. Lập hồ sơ

- Lập hồ sơ là việc tập hợp, sắp xếp tài liệu hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân thành hồ sơ theo những nguyên tắc và phương pháp nhất định<sup>47</sup>.

Có thể thấy lập hồ sơ là một quá trình, bao gồm các công việc tập hợp, sắp xếp tài liệu hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc thành hồ sơ, đồng thời hồ sơ cũng là kết quả thu được, ghi nhận lại toàn bộ diễn biến của quá trình đó một cách chân thực và khách quan. Mỗi hồ sơ có thể là một hoặc nhiều tập, mỗi tập là một đơn vị bảo quản - đơn vị thống kê tài liệu, đồng thời dùng để quản lý, tra tìm tài liệu.

---

<sup>46</sup> Thông tư số 07/2012/TT-BNV ngày 22/11/2012 của Bộ Nội vụ hướng dẫn quản lý văn bản, lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan.

<sup>47</sup> Luật lưu trữ năm 2011.

- Thực tế có sự phân biệt giữa việc lập hồ sơ hiện hành và lập hồ sơ trong chính lý:

+ Lập hồ sơ hiện hành: Do người thực hiện, giải quyết công việc lập; được tiến hành đồng thời với quá trình giải quyết công việc. Việc lập hồ sơ hiện hành đảm bảo đầy đủ thành phần tài liệu; văn bản, tài liệu phản ánh đúng công việc; chất lượng hồ sơ khi nộp vào lưu trữ đạt yêu cầu.

+ Lập hồ sơ trong chính lý: Là việc phục hồi hoặc lập mới hồ sơ, được tiến hành khi công việc đã giải quyết xong mà chưa được lập thành hồ sơ. Hồ sơ này do cán bộ lưu trữ lập trong quá trình chính lý những tài liệu rời lẻ, lộn xộn.

## **2. Vai trò của việc lập hồ sơ và quản lý hồ sơ**

### **a. Đối với hoạt động quản lý nhà nước**

- Hồ sơ phản ánh kết quả hoạt động của cơ quan, bảo đảm đủ thông tin chủ yếu nhất, chính xác nhất là thông tin bằng văn bản cho hoạt động quản lý nhà nước. Việc lập hồ sơ đầy đủ, quản lý hồ sơ nghiêm túc, khoa học sẽ giúp cho việc tra cứu thông tin của cơ quan, tổ chức được nhanh chóng, chính xác, kịp thời, phục vụ hiệu quả cho hoạt động quản lý.

- Quản lý hồ sơ chặt chẽ, khoa học góp phần giữ gìn bí mật của Đảng, Nhà nước, cơ quan, tổ chức.

- Hồ sơ góp phần nâng cao hiệu suất và chất lượng công tác quản lý thông qua việc giúp cho cơ quan giải quyết công việc được nhanh chóng, năng suất, chất lượng, đúng chính sách, đúng chế độ; hạn chế bệnh quan liêu giấy tờ, giảm bớt các thủ tục hành chính không cần thiết. Quản lý hồ sơ giúp người lãnh đạo, quản lý theo dõi và quản lý được công việc của cả cơ quan và của từng cán bộ, công chức, viên chức; điều hành công việc thuận lợi và ban hành, tổ chức thực hiện các quyết định hành chính có hiệu lực, hiệu quả.

- Quản lý tốt hồ sơ bảo đảm giữ lại đầy đủ chứng cứ về mọi hoạt động của cơ quan cũng như hoạt động của các cá nhân ở các cương vị khác nhau trong cơ quan một cách khách quan, trung thực. Trong quá trình hoạt động của cơ quan, việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các phòng, ban được thể hiện trong các văn bản. Nếu các văn bản được ban hành đúng quy định, được giữ lại đầy đủ trong hồ sơ,

nội dung văn bản chính xác, phản ánh chân thực các sự kiện, công việc thì khi cần thiết, các văn bản sẽ là bằng chứng pháp lý chứng minh cho hoạt động của cơ quan, của cá nhân. Đồng thời, quản lý tốt hồ sơ giúp cho việc tìm kiếm thông tin cũng như chuyển giao, tiếp cận giải quyết công việc được thuận lợi.

- Việc quản lý văn bản tốt, tổ chức tốt việc lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan sẽ nâng cao chất lượng hồ sơ, tài liệu lưu trữ và tài liệu được giữ lại đầy đủ hơn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiến hành các hoạt động nghiệp vụ lưu trữ, làm cho tài liệu Phong lưu trữ cơ quan được hoàn chỉnh. Bên cạnh đó, việc thực hiện các nghiệp vụ văn thư, lưu trữ đúng quy trình, quy định cũng giúp cho việc lựa chọn chính xác những tài liệu có giá trị để giữ lại, làm thủ tục loại hủy những tài liệu hết giá trị, bảo đảm tiết kiệm nhân lực, thời gian và kinh phí.

#### b. Đối với đời sống xã hội

Hồ sơ gồm những văn bản, tài liệu ghi lại một cách khách quan, trực tiếp sự việc diễn ra. Do vậy, hồ sơ được lập và quản lý đầy đủ sẽ phản ánh trung thực các sự kiện trong quá khứ, là một trong những nguồn tài liệu quan trọng, có độ tin cậy và chính xác cao để nghiên cứu về lịch sử của mọi lĩnh vực đời sống xã hội, con người.

Trong quá trình hình thành hồ sơ, các văn bản, tài liệu được soạn thảo, ban hành và lập hồ sơ theo những quy trình chặt chẽ do Nhà nước quy định, do vậy hồ sơ là căn cứ pháp lý, là bằng chứng để giải quyết các yêu cầu chính đáng của xã hội, tổ chức và công dân.

### **3. Yêu cầu của việc lập hồ sơ và quản lý hồ sơ**

#### a. Tuân thủ quy định pháp luật hiện hành

Thông tư số 07/2012/TT-BNV ngày 22/11/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về hướng dẫn quản lý văn bản, lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan quy định:

- Hồ sơ được lập phải phản ánh đúng chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị; đúng công việc mà cá nhân chủ trì giải quyết. Không đưa vào hồ sơ những tài liệu không liên quan đến công việc đó.

- Văn bản, tài liệu trong mỗi hồ sơ phải đầy đủ, hoàn chỉnh, có giá trị pháp lý, có mối liên hệ chặt chẽ với nhau và phản ánh đúng trình tự diễn biến của vấn đề, sự việc hoặc trình tự giải quyết công việc.

- Hồ sơ, tài liệu giao nộp vào Lưu trữ cơ quan phải đủ thành phần, đúng thời hạn và thủ tục quy định.

- Văn bản, hồ sơ, tài liệu trong quá trình tiếp nhận, chuyển giao, giải quyết công việc phải được lưu giữ, bảo vệ, bảo quản an toàn, nguyên vẹn và sử dụng đúng mục đích.

#### b. Thuận lợi trong việc quản lý và sử dụng

Hồ sơ phải được lập và quản lý theo các nguyên tắc, phương pháp quy định, bảo đảm cho việc tra cứu khi cần thiết được thuận tiện, nhanh chóng, chính xác.

Hồ sơ được lập và quản lý khoa học phải đủ các yếu tố bên trong và bên ngoài. Bên trong hồ sơ phải giữ lại được đầy đủ tài liệu có giá trị, tài liệu được sắp xếp theo phương pháp khoa học. Bên ngoài hồ sơ phải đầy đủ các yếu tố: tác giả, tiêu đề, số hồ sơ, thời gian của tài liệu trong hồ sơ, thời hạn bảo quản hồ sơ. Qua đó tạo thuận lợi trong quản lý, tra tìm tài liệu, trích dẫn và viện dẫn khi cần thiết.

#### c. Đảm bảo giá trị, tính toàn vẹn của tài liệu

Hồ sơ phản ánh vấn đề, sự việc một cách khách quan, chân thực và có giá trị để nghiên cứu. Do vậy, văn bản, tài liệu trong hồ sơ phải có giá trị và đầy đủ, được bảo quản an toàn.

Tài liệu hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc của cơ quan, đơn vị có nhiều loại. Có tài liệu do cơ quan, đơn vị làm ra, có những tài liệu nhận được từ bên ngoài gửi đến. Mỗi loại tài liệu cũng có những chức năng khác nhau đối với một công việc, chẳng hạn như có loại để chỉ đạo, có loại để biết, có loại trực tiếp liên quan đến công việc, có loại là tài liệu tham khảo. Vì vậy, chỉ lựa chọn những tài liệu phản ánh đúng chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị để lập hồ sơ.

Bên cạnh đó, có nhiều tài liệu có giá trị, có đầy đủ tính pháp lý của văn bản, liên quan trực tiếp đến công việc nhưng cũng có nhiều tài liệu chỉ mang tính chất tham khảo (báo, tạp chí, sách,...), không có giá trị pháp lý (bản nháp, bản



chụp photocopy, văn bản không đầy đủ thể thức và không có giá trị chứng cứ,...). Do đó, khi lập hồ sơ phải lựa chọn những tài liệu có giá trị trước mắt và lâu dài, đồng thời xem xét tính đầy đủ, toàn diện, hệ thống và vai trò, ý nghĩa của từng loại văn bản, giấy tờ trong hồ sơ.

#### **4. Trách nhiệm đối với việc lập hồ sơ và quản lý hồ sơ**

##### **a. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị**

Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm quản lý hồ sơ của cơ quan, tổ chức; chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn việc lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan theo quy định của pháp luật.

b. Trách nhiệm của Chánh Văn phòng (Trưởng phòng Hành chính) hoặc người được giao trách nhiệm

- Tổ chức thực hiện việc lập hồ sơ và giao nộp hồ sơ, tài liệu vào lưu trữ tại cơ quan, tổ chức mình, cụ thể:

+ Chỉ đạo việc xây dựng và trình người đứng đầu ban hành Danh mục hồ sơ của cơ quan, tổ chức;

+ Chỉ đạo việc hướng dẫn, kiểm tra việc lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan

- Tham mưu cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong việc chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn việc lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào lưu trữ đối với các cơ quan, tổ chức cấp dưới.

##### **c. Trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị trong cơ quan, tổ chức**

Người đứng đầu đơn vị của cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc lập hồ sơ, bảo quản và nộp lưu hồ sơ, tài liệu của đơn vị vào Lưu trữ cơ quan. Cụ thể:

- Phân công trách nhiệm cho các cá nhân trong đơn vị lập hồ sơ về những việc mà đơn vị được giao chủ trì giải quyết;

- Tổ chức tiếp nhận hồ sơ của cá nhân sau khi công việc hoàn thành;

- Quản lý hồ sơ của đơn vị khi chưa đến hạn nộp lưu vào Lưu trữ cơ quan;

- Tổ chức lựa chọn và nộp lưu hồ sơ, tài liệu có giá trị vào Lưu trữ cơ quan theo đúng thời hạn quy định.

#### d. Trách nhiệm của cá nhân trong cơ quan, tổ chức

- Trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc, mỗi cá nhân phải lập hồ sơ về công việc đó và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan.

Ngoài việc lập hồ sơ công việc, cần lập hồ sơ nguyên tắc làm căn cứ giải quyết công việc hằng ngày.

- Trường hợp đơn vị, cá nhân có nhu cầu giữ lại hồ sơ, tài liệu đã đến hạn nộp lưu để phục vụ công việc thì phải được người đứng đầu cơ quan, tổ chức đồng ý và phải lập Danh mục hồ sơ (DMHS), tài liệu giữ lại gửi cho Lưu trữ cơ quan. Thời hạn giữ lại hồ sơ, tài liệu của đơn vị, cá nhân không quá hai năm, kể từ ngày đến hạn nộp lưu.

- Trường hợp nghỉ hưu, thôi việc hay chuyển công tác khác thì phải bàn giao hồ sơ, tài liệu cho đơn vị hay người kế nhiệm. Hồ sơ, tài liệu bàn giao phải được thống kê và lập biên bản giao nhận.

#### đ. Trách nhiệm của Văn thư đơn vị

- Cuối mỗi năm, Văn thư đơn vị kiểm tra tình hình lập hồ sơ của các cá nhân trong đơn vị, xác định các hồ sơ đã kết thúc, hướng dẫn hoàn chỉnh hồ sơ để nộp lưu.

- Thống kê hồ sơ, tài liệu giao nộp vào Mục lục hồ sơ, tài liệu nộp lưu.

- Bàn giao hồ sơ, tài liệu cho Lưu trữ cơ quan.

#### e. Trách nhiệm của Văn thư cơ quan (Văn thư chuyên trách)

- Xây dựng Danh mục hồ sơ của cơ quan, tổ chức;

- Đầu năm, Văn thư cơ quan sao gửi DMHS cho các đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức làm căn cứ lập hồ sơ. Trên cơ sở DMHS, Văn thư cơ quan chuẩn bị bì hồ sơ, giao cho đơn vị hoặc cá nhân có trách nhiệm lập hồ sơ;

- Phối hợp với Lưu trữ cơ quan hướng dẫn nghiệp vụ, đôn đốc, kiểm tra việc lập hồ sơ trong cơ quan.

- Lập, quản lý và phục vụ sử dụng tập lưu văn bản đi.

#### g. Trách nhiệm của Lưu trữ cơ quan

- Giúp người đứng đầu cơ quan, tổ chức hướng dẫn việc lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu.

- Tiếp nhận, hoàn chỉnh và sắp xếp hồ sơ, tài liệu:

+ Tiếp nhận hồ sơ, tài liệu đã đến hạn nộp lưu từ các đơn vị, cá nhân và lập “Biên bản giao nhận hồ sơ, tài liệu”. Trường hợp phát hiện thiếu hồ sơ thì yêu cầu đơn vị, cá nhân bổ sung hoặc báo cáo người có thẩm quyền giải quyết.

+ Hoàn chỉnh hồ sơ và lập Mục lục hồ sơ:

Hoàn chỉnh hồ sơ bao gồm: Viết bìa theo mẫu (chỉnh sửa các thông tin trên bìa hồ sơ nếu cần), đánh số tờ trong hồ sơ. Đối với hồ sơ có thời hạn bảo quản vĩnh viễn phải viết chứng từ kết thúc và biên mục văn bản trong hồ sơ.

Lập Mục lục hồ sơ có thời hạn bảo quản vĩnh viễn riêng và hồ sơ bảo quản có thời hạn riêng.

+ Sắp xếp hồ sơ, tài liệu vào hộp (cặp), ghi và dán nhãn hộp, đưa lên giá.

- Giao nộp tài liệu lưu trữ có giá trị bảo quản vĩnh viễn thuộc Danh mục tài liệu nộp lưu vào Lưu trữ lịch sử; tổ chức hủy tài liệu hết giá trị theo quyết định của người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

## **II. KỸ NĂNG LẬP VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ**

### **1. Xây dựng và ban hành danh mục hồ sơ**

a. Khái niệm, tác dụng của danh mục hồ sơ

- Khái niệm: DMHS là bảng kê hệ thống các hồ sơ dự kiến hình thành trong quá trình hoạt động của cơ quan, tổ chức trong một năm kèm theo ký hiệu, đơn vị (hoặc người) lập và thời hạn bảo quản của mỗi hồ sơ.

- Tác dụng của DMHS:

+ Quản lý các hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân thông qua hệ thống hồ sơ;

+ Giúp cho cơ quan, tổ chức chủ động trong việc tổ chức lập hồ sơ và quản lý hồ sơ, tài liệu trong giai đoạn văn thư được chặt chẽ và khoa học;

+ Là căn cứ để kiểm tra, đôn đốc việc lập hồ sơ tại các đơn vị, cá nhân; góp phần nâng cao ý thức và trách nhiệm của mỗi cá nhân trong cơ quan, tổ chức đối với việc lập hồ sơ và chuẩn bị nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan;

+ Là căn cứ để lựa chọn tài liệu có giá trị để lưu trữ và phục vụ sử dụng.

b. Căn cứ xây dựng danh mục hồ sơ

Khi xây dựng DMHS, cần căn cứ vào các văn bản, tài liệu sau:

- Các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của cơ quan, tổ chức và các đơn vị trong cơ quan tổ chức;
- Quy chế làm việc của cơ quan, tổ chức;
- Quy chế công tác văn thư, lưu trữ của cơ quan, tổ chức;
- Kế hoạch, nhiệm vụ công tác hàng năm của cơ quan, tổ chức, của các đơn vị và của mỗi cá nhân;
- DMHS của những năm trước;
- Bảng thời hạn bảo quản tài liệu và Mục lục hồ sơ của cơ quan, tổ chức (nếu có).

c. Quy trình xây dựng danh mục hồ sơ

- Xây dựng khung đề mục của DMHS
  - + Khung đề mục của DMHS được xây dựng theo cơ cấu tổ chức hoặc theo lĩnh vực hoạt động của cơ quan, tổ chức. Căn cứ tình hình thực tế của mỗi cơ quan, tổ chức để chọn khung đề mục DMHS cho phù hợp, bảo đảm việc lập hồ sơ được đầy đủ, chính xác và thuận tiện.

Những cơ quan, tổ chức có cơ cấu tổ chức ổn định, chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị được phân định rõ ràng thì áp dụng khung đề mục DMHS theo cơ cấu tổ chức.

Những cơ quan, tổ chức có cơ cấu tổ chức phức tạp, không ổn định, không rõ ràng thì xây dựng khung đề mục DMHS theo lĩnh vực hoạt động.

+ Nếu theo cơ cấu tổ chức thì lấy tên các đơn vị trong cơ quan, tổ chức; theo lĩnh vực hoạt động thì lấy tên các lĩnh vực hoạt động chủ yếu của cơ quan, tổ chức làm đề mục lớn (các phần) của DMHS.

+ Trong từng đề mục lớn bao gồm các đề mục nhỏ là các vấn đề thuộc chức năng nhiệm vụ của đơn vị - đối với khung đề mục theo cơ cấu tổ chức; hoặc là các vấn đề trong phạm vi một lĩnh vực hoạt động - đối với khung đề mục theo lĩnh vực hoạt động.

+ Các hồ sơ trong mỗi đề mục nhỏ được sắp xếp theo trình tự từ chung đến riêng, từ tổng hợp đến cụ thể, có kết hợp với vị trí và tầm quan trọng của hồ sơ.



- Xác định những hồ sơ cần lập, dự kiến tiêu đề hồ sơ và đơn vị hoặc người lập

+ Xác định những hồ sơ cần lập trong năm, đơn vị hoặc cá nhân chịu trách nhiệm lập hồ sơ dựa trên các căn cứ lập DMHS, đặc biệt là chương trình kế hoạch và nhiệm vụ công tác năm của cơ quan, tổ chức và của các đơn vị, nhiệm vụ và công việc cụ thể của từng cá nhân trong đơn vị.

+ Tiêu đề hồ sơ cần ngắn gọn, rõ ràng nhưng phải khái quát được nội dung của các văn bản, tài liệu sẽ hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc.

- Dự kiến thời hạn bảo quản của hồ sơ

Thời hạn bảo quản của hồ sơ được ghi theo Bảng thời hạn bảo quản tài liệu hình thành phổ biến trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức; Bảng thời hạn bảo quản tài liệu chuyên ngành và Bảng thời hạn bảo quản tài liệu của cơ quan, tổ chức (nếu có).

- Đánh số, ký hiệu các đề mục và hồ sơ

+ Các đề mục lớn được đánh số liên tục bằng chữ số La Mã.

+ Các đề mục nhỏ (nếu có) trong từng đề mục lớn được đánh số riêng bằng chữ số Ả-rập.

+ Số, ký hiệu của hồ sơ bao gồm số thứ tự được đánh bằng chữ số Ả-rập và ký hiệu (bằng các chữ viết tắt) của đề mục lớn. Chữ viết tắt của các đề mục lớn trong DMHS do cơ quan, tổ chức quy định nhưng cần ngắn gọn, dễ hiểu, dễ nhớ.

+ Việc đánh số hồ sơ có thể áp dụng một trong hai cách sau:

Số của hồ sơ được đánh liên tục trong toàn Danh mục, bắt đầu từ số 01.

Số của hồ sơ được đánh liên tục trong phạm vi từng đề mục lớn, bắt đầu từ số 01.

d. Tổ chức xây dựng, ban hành và thực hiện DMHS

- Tổ chức xây dựng, ban hành DMHS

Tùy theo điều kiện cụ thể của mỗi cơ quan, tổ chức mà áp dụng một trong hai cách tổ chức xây dựng DMHS sau đây:

+ Cách thứ nhất: Thực hiện theo trình tự như sau:

Văn thư xây dựng dự thảo DMHS của cơ quan, tổ chức.

Tổ chức lấy ý kiến của các đơn vị, cá nhân liên quan trong cơ quan, tổ chức về dự thảo DMHS

Hoàn thiện dự thảo, trình lãnh đạo Văn phòng hoặc Phòng Hành chính để trình người đứng đầu cơ quan, tổ chức duyệt, ký ban hành.

+ Cách thứ hai: Thực hiện theo trình tự như sau:

Các đơn vị trong cơ quan, tổ chức dự kiến DMHS của đơn vị mình theo hướng dẫn nghiệp vụ của người làm văn thư, lưu trữ;

Văn thư tổng hợp DMHS của các đơn vị thành dự thảo DMHS chung của cơ quan tổ chức; tiến hành bổ sung, chỉnh sửa nếu cần thiết;

Hoàn thiện dự thảo, trình lãnh đạo Văn phòng hoặc Phòng Hành chính để trình người đứng đầu cơ quan, tổ chức duyệt, ký ban hành.

Lưu ý: DMHS cần ban hành vào đầu năm. Đối với những cơ quan, tổ chức có cơ cấu tổ chức và chức năng, nhiệm vụ ổn định thì chỉ cần sửa đổi, bổ sung DMHS của năm trước cho phù hợp để tiếp tục sử dụng trong năm sau.

- Tổ chức thực hiện

+ DMHS của cơ quan, tổ chức sau khi được ban hành sẽ gửi cho các đơn vị, cá nhân liên quan để tổ chức thực hiện. Mỗi đơn vị trong cơ quan giữ một bản DMHS để làm căn cứ lập hồ sơ của đơn vị mình.

+ Cán bộ, công chức, viên chức, người lao động căn cứ DMHS để xác định những hồ sơ phải lập và chuẩn bị bìa hồ sơ. Trong quá trình giải quyết, theo dõi công việc thu thập tài liệu vào hồ sơ.

+ Cuối năm, các đơn vị, cá nhân căn cứ vào DMHS để rà soát, tổng hợp số lượng, tình trạng lập hồ sơ. Đối với những công việc kết thúc thì tiến hành hoàn thiện, kết thúc hồ sơ. Đối với những công việc chưa kết thúc thì chuyển hồ sơ sang DMHS năm sau, ghi chú vào DMHS.

+ DMHS là bản dự kiến, có thể chưa đúng hoàn toàn với thực tế lập hồ sơ. Vì vậy, trong quá trình giải quyết cần theo dõi, điều chỉnh cho phù hợp với tình hình công việc của cơ quan. Nếu có việc mới phát sinh, cần bổ sung tên hồ sơ vào DMHS. Ngược lại, những công việc đã dự kiến nhưng không thực hiện thì

ghi chú vào DMHS. Cuối năm, thông báo cho Văn phòng hoặc Phòng Hành chính những thay đổi này để theo dõi và tổng hợp vào DMHS của cơ quan.

**Mẫu Danh mục hồ sơ:**

TÊN CQ, TC CẤP TRÊN                      **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**TÊN CƠ QUAN, TỔ CHỨC**                      **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

**DANH MỤC HỒ SƠ CỦA....(tên cơ quan, tổ chức)**

**Năm .....**

*(Ban hành kèm theo Quyết định số .... ngày ... tháng .... năm của ....)*

<b>Số và ký hiệu hồ sơ</b>	<b>Tên đề mục và tiêu đề hồ sơ</b>	<b>Thời hạn bảo quản</b>	<b>Đơn vị/người lập hồ sơ</b>	<b>Ghi chú</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	<b>I. TÊN ĐỀ MỤC LỚN</b>			
	<b>1. Tên đề mục nhỏ</b>			
	Tiêu đề hồ sơ			

Bản Danh mục hồ sơ này có ..... hồ sơ, bao gồm :

..... hồ sơ bảo quản vĩnh viễn

..... hồ sơ bảo quản có thời hạn

**QUYỀN HẠN, CHỨC VỤ CỦA NGƯỜI KÝ**

*(chữ ký, dấu)*

**Họ và tên**

**2. Quy trình lập hồ sơ**

**a. Mở hồ sơ**

- Mở hồ sơ là việc lấy một tờ bìa hồ sơ và ghi những thông tin ban đầu về hồ sơ, như: ký hiệu hồ sơ, tiêu đề hồ sơ, năm mở hồ sơ. Bìa hồ sơ được thiết kế và in theo tiêu chuẩn hiện hành.

- Mỗi cá nhân khi giải quyết công việc được giao có trách nhiệm mở hồ sơ (theo DMHS, hoặc kê cả trường hợp cơ quan, tổ chức chưa có DMHS) .

**b. Thu thập, cập nhật văn bản, tài liệu vào hồ sơ**

- Cá nhân có trách nhiệm thu thập, cập nhật tất cả văn bản, tài liệu hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc vào hồ sơ tương ứng đã mở, kể cả tài liệu phim, ảnh, ghi âm...

- Cần thu thập kịp thời những văn bản, tài liệu như bài phát biểu của lãnh đạo, tham luận của các đại biểu tại hội nghị, hội thảo hay ảnh, băng ghi âm, ghi hình... bảo đảm sự toàn vẹn, đầy đủ của hồ sơ, tránh bị thất lạc. Tuy nhiên, cũng cần tránh đưa văn bản thuộc hồ sơ này vào hồ sơ khác hay những văn bản không liên quan trực tiếp, không thuộc trách nhiệm mà mình theo dõi, giải quyết vào hồ sơ.

Ví dụ về thành phần tài liệu của một số loại hồ sơ:

**Hồ sơ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật** (mỗi văn bản quy phạm pháp luật lập một hồ sơ (HS))

- Văn bản chỉ đạo về việc xây dựng văn bản;
- Quyết định thành lập ban soạn thảo (nếu có);
- Tài liệu về tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan (nếu có);
- Đề cương văn bản;
- Các bản dự thảo chính;
- Biên bản các hội thảo và ý kiến đóng góp;
- Văn bản góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan;
- Văn bản thẩm định của cơ quan có thẩm quyền;
- Tờ trình kèm dự thảo cuối cùng trình cấp có thẩm quyền phê duyệt;
- Bản chính văn bản đã được ban hành.

**Kế hoạch và báo cáo thực hiện kế hoạch** (mỗi năm một HS)

- Văn bản chỉ đạo và hướng dẫn về công tác kế hoạch;
- Văn bản giao chỉ tiêu kế hoạch cho cơ quan, tổ chức (quyết định hoặc thông báo);
- Kế hoạch chính thức của cơ quan, tổ chức đã được phê duyệt;
- Văn bản điều chỉnh, bổ sung kế hoạch (nếu có);
- Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch.



**Chương trình kế hoạch và báo cáo công tác (mỗi năm một HS)**

- Chương trình kế hoạch công tác dài hạn và ngắn hạn;
- Báo cáo sơ kết, tổng kết công tác thường kỳ.

**Hồ sơ hội nghị tổng kết công tác hàng năm**

- Kế hoạch tổ chức hội nghị;
- Chương trình hội nghị;
- Lời khai mạc;
- Dự thảo báo cáo tổng kết;
- Các báo cáo tham luận (nếu có);
- Bài phát biểu của lãnh đạo cấp trên (nếu có);
- Nghị quyết hội nghị (nếu có);
- Biên bản hội nghị;
- Ảnh, tài liệu ghi âm, ghi hình (nếu có).

**Hồ sơ về việc nâng lương (mỗi lần xét nâng lương một hồ sơ)**

- Văn bản của các đơn vị đề nghị nâng lương cho cán bộ, công chức, viên chức trong đơn vị mình;

- Tổng hợp danh sách cán bộ, công chức, viên chức đề nghị được nâng lương;

- Biên bản họp hội đồng nâng lương;

- Báo cáo kết quả xét và đề nghị người đứng đầu cơ quan, tổ chức ra quyết định nâng lương cho người có tên trong danh sách kèm theo báo cáo;

**c. Kết thúc hồ sơ**

Khi công việc giải quyết xong thì hồ sơ được kết thúc, người lập hồ sơ có trách nhiệm:

- Kiểm tra mức độ đầy đủ của văn bản, tài liệu có trong hồ sơ, nếu thiếu cần bổ sung cho đủ.

- Xem xét loại ra khỏi hồ sơ: Bản trùng, bản nháp, bản thảo nếu đã có bản chính (trừ bản thảo về vấn đề quan trọng có ghi ý kiến chỉ đạo của lãnh đạo cơ quan hoặc ý kiến góp ý của các cơ quan hữu quan); bản chụp văn bản, tài liệu tham khảo xét thấy không cần phải lưu giữ.

- Sắp xếp các văn bản, tài liệu trong hồ sơ theo trình tự giải quyết công việc hoặc theo thời gian, tên loại, tác giả của văn bản... Trường hợp trong hồ sơ có tài liệu phim, ảnh thì bỏ vào bì; tài liệu băng, đĩa ghi âm, ghi hình thì bỏ vào hộp và sắp xếp vào cuối hồ sơ. Nếu hồ sơ dày quá 3 cm thì tách thành các đơn vị bảo quản khác nhau (không nên tách dưới 01 cm) để thuận tiện cho việc quản lý và sử dụng. Mỗi đơn vị bảo quản trong hồ sơ có đặc điểm chung, đủ yếu tố cấu thành như một hồ sơ độc lập. (Ví dụ: Hồ sơ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật có thể phân thành các đơn vị bảo quản như: các lần dự thảo, các lần hội thảo, ...).

- Xem xét lại thời hạn bảo quản của hồ sơ (đối chiếu với Bảng thời hạn bảo quản hồ sơ, tài liệu của cơ quan, tổ chức và thực tế tài liệu trong hồ sơ).

- Hoàn thiện, chỉnh sửa tiêu đề hồ sơ cho phù hợp với nội dung tài liệu trong hồ sơ (nếu cần).

Nếu hết năm mà công việc chưa giải quyết xong, thì chưa thực hiện việc kết thúc hồ sơ, hồ sơ đó được tiếp tục theo dõi, giải quyết và bổ sung vào Danh mục hồ sơ năm sau.

### **3. Nộp lưu hồ sơ vào Lưu trữ cơ quan**

#### **a. Thành phần hồ sơ, tài liệu nộp lưu**

Thành phần hồ sơ, tài liệu nộp lưu vào Lưu trữ cơ quan gồm toàn bộ hồ sơ, tài liệu được xác định thời hạn bảo quản từ 05 năm trở lên, trừ những loại hồ sơ, tài liệu sau:

- Các hồ sơ nguyên tắc được dùng làm căn cứ để theo dõi, giải quyết công việc thuộc trách nhiệm của mỗi cá nhân, được cá nhân giữ và có thể tự loại hủy khi văn bản hết hiệu lực thi hành.

- Hồ sơ về những công việc chưa giải quyết xong.

- Hồ sơ phối hợp giải quyết công việc (trường hợp trùng với hồ sơ của đơn vị chủ trì).

- Các văn bản, tài liệu gửi để biết, để tham khảo, không thuộc nội dung hồ sơ.

#### **b. Thời hạn và thủ tục nộp lưu**

- Thời hạn nộp lưu hồ sơ, tài liệu từ các đơn vị, cá nhân vào Lưu trữ cơ quan được quy định trong thời hạn 01 năm, kể từ ngày công việc kết thúc; đối với hồ sơ, tài liệu xây dựng cơ bản thì trong thời hạn 03 tháng, kể từ ngày công trình được quyết toán.

- Thủ tục nộp lưu: Khi nộp lưu tài liệu phải lập hai bản “Mục lục hồ sơ, tài liệu nộp lưu” và hai bản “Biên bản giao nhận hồ sơ, tài liệu”. Đơn vị, cá nhân nộp lưu tài liệu và Lưu trữ cơ quan giữ mỗi loại một bản.

#### **4. Quản lý và sử dụng hồ sơ**

Đối với mỗi cơ quan, tổ chức, không chỉ lập hồ sơ mà việc quản lý hồ sơ cũng giữ một vai trò hết sức quan trọng, việc quản lý hồ sơ một cách khoa học sẽ giúp việc tra cứu thông tin nhanh chóng, kịp thời và hiệu quả, nâng cao hiệu suất và chất lượng công tác. Để đạt được yêu cầu đó cần thực hiện các công việc sau:

##### **a. Phân loại, sắp xếp, bảo quản**

- Trên cơ sở vận dụng các nguyên tắc, phương pháp phân loại tài liệu mà phân loại hồ sơ theo các phương án để tổ chức, sắp xếp các nhóm hồ sơ, tài liệu trong một phong lưu trữ hoặc một khối tài liệu một cách khoa học, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý, bảo quản và khai thác, sử dụng tài liệu. Trong từng phong, việc phân loại tài liệu dựa vào lịch sử đơn vị hình thành phong, lịch sử phong và thực tế tài liệu trong phong để phân chia tài liệu thành các nhóm, sắp xếp trật tự các nhóm cũng như trật tự của các hồ sơ/đơn vị bảo quản trong từng nhóm nhỏ nhất sao cho đảm bảo tính logic về mặt nội dung tài liệu và tra tìm một cách dễ dàng, thuận lợi. Đơn vị phân loại cuối cùng trong lưu trữ là hồ sơ/đơn vị bảo quản. Về mặt lý thuyết, tài liệu được thu thập, bổ sung vào lưu trữ phải đảm bảo yêu cầu đã được lập thành hồ sơ hoàn chỉnh. Những hồ sơ này được sắp xếp, cố định trật tự theo một phương án phân loại xác định. Khi tiếp nhận tài liệu vào lưu trữ, cán bộ lưu trữ tiến hành kiểm tra, chỉnh sửa, hoàn thiện hồ sơ và sắp xếp theo trật tự và phương pháp lưu trữ phù hợp. Tùy thuộc việc lựa chọn thứ tự tiêu chí đặc trưng mà có thể sắp xếp hồ sơ theo các phương án sau:

+ Phương án “thời gian - cơ cấu tổ chức”;

- + Phương án “cơ cấu tổ chức - thời gian”;
- + Phương án “mặt hoạt động - thời gian” ;
- + Phương án “thời gian - mặt hoạt động” ;
- + Phương án “vấn đề - thời gian” và “thời gian - vấn đề”.

- Để lựa chọn những hồ sơ, tài liệu có giá trị để lưu trữ ngay từ khi lập hồ sơ (trong số đó có loại bảo quản vĩnh viễn, có loại bảo quản có thời hạn bằng số năm cụ thể) và xác định những hồ sơ, tài liệu hết giá trị để loại huỷ, việc xác định giá trị tài liệu phải trên cơ sở các nguyên tắc, phương pháp, tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật:

- + Bảo đảm nguyên tắc chính trị, lịch sử, toàn diện và tổng hợp;
- + Thực hiện theo phương pháp hệ thống, phân tích chức năng, thông tin và sử liệu học;
- + Căn cứ vào các tiêu chuẩn cơ bản: Nội dung của tài liệu; Vị trí của cơ quan, tổ chức, cá nhân hình thành tài liệu; Ý nghĩa của sự kiện, thời gian và địa điểm hình thành tài liệu; Mức độ toàn vẹn của phong lưu trữ; Hình thức của tài liệu; Tình trạng vật lý của tài liệu.

- Để quản lý, bảo quản và phục vụ sử dụng hồ sơ, tài liệu, cần thực hiện việc thống kê số lượng, thành phần tài liệu, tình hình và hệ thống, phương tiện bảo quản tài liệu, tình hình xuất, nhập tài liệu, tình hình phục vụ sử dụng tài liệu...; sử dụng các phương tiện và thực hiện các biện pháp kỹ thuật để bảo quản an toàn và kéo dài tuổi thọ của tài liệu.

#### b. Sử dụng và phục vụ sử dụng

Một trong những nhiệm vụ cơ bản và là mục đích cuối cùng của công tác lưu trữ là tổ chức khai thác sử dụng, đưa thông tin hồ sơ, tài liệu lưu trữ phục vụ các nhu cầu của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm phát huy giá trị của tài liệu. Việc khai thác, sử dụng hồ sơ, tài liệu có sự tham gia của bên phục vụ sử dụng và bên sử dụng. Để phục vụ sử dụng, có nhiều hình thức khác nhau nhưng hiện nay ở các cơ quan, tổ chức, hình thức tổ chức sử dụng phổ biến là phục vụ độc giả tại phòng đọc. Đối với bên sử dụng tài liệu, ý thức và kỹ năng, phương pháp sử dụng tài liệu lưu trữ trong quá trình thu thập, xử lý thông tin



khi tham mưu, đề xuất phương án giải quyết công việc và soạn thảo văn bản góp phần quan trọng vào hiệu lực, hiệu quả nền hành chính nói chung, tính hợp pháp, hợp lý và khả thi của quyết định hành chính nói riêng; đồng thời nâng cao chất lượng tài liệu lưu trữ từ khi lập hồ sơ và xác định những hồ sơ, tài liệu có giá trị để lưu trữ.

Các nội dung lập hồ sơ, quản lý hồ sơ và các nội dung khác liên quan đến vòng đời khép kín, liên tục của tài liệu từ khi soạn thảo văn bản đến khi lưu trữ hồ sơ và sử dụng hồ sơ phục vụ trở lại soạn thảo văn bản phải được quy định trong Quy chế công tác văn thư, lưu trữ của cơ quan, tổ chức theo quy định của pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan đối với công tác này.

### **III. LẬP HỒ SƠ ĐIỆN TỬ**

#### **1. Một số khái niệm**

a. Tài liệu điện tử và tài liệu lưu trữ điện tử

- Ở Việt Nam, có các quy định liên quan đến tài liệu điện tử như sau:

Văn bản điện tử là văn bản được thể hiện dưới dạng thông điệp dữ liệu<sup>48</sup>.

Thông điệp dữ liệu là thông tin được tạo ra, được gửi đi, được nhận và được lưu trữ bằng phương tiện điện tử<sup>49</sup>.

Phương tiện điện tử là phương tiện hoạt động dựa trên công nghệ điện, điện tử, kỹ thuật số, từ tính, truyền dẫn không dây, quang học, điện từ hoặc công nghệ tương tự<sup>50</sup>.

Pháp luật hiện hành ở nước ta quy định: Tài liệu lưu trữ điện tử là tài liệu được tạo lập ở dạng thông điệp dữ liệu hình thành trong quá trình hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân được lựa chọn để lưu trữ hoặc được số hóa từ tài liệu lưu trữ trên các vật mang tin khác<sup>51</sup>.

Như vậy, có thể hiểu tài liệu điện tử là tài liệu được tạo lập ở dạng thông điệp dữ liệu hình thành trong quá trình hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân

---

<sup>48</sup> Nghị định số 64/2007/NĐ-CP ngày 10/4/2007 của Chính phủ về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước

<sup>49</sup> Luật giao dịch điện tử năm 2005

<sup>50</sup> Luật giao dịch điện tử năm 2005

<sup>51</sup> Luật lưu trữ năm 2011

hoặc được số hóa từ tài liệu trên các vật mang tin khác. Những tài liệu điện tử có giá trị phục vụ hoạt động thực tiễn, nghiên cứu khoa học, lịch sử thì sẽ được lựa chọn để lưu trữ và trở thành tài liệu lưu trữ điện tử.

#### b. Hồ sơ điện tử và lập hồ sơ điện tử

Theo Nghị định số 01/2013/NĐ-CP ngày 03/01/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật lưu trữ: Hồ sơ điện tử là tập hợp các tài liệu điện tử có liên quan với nhau về một vấn đề, một sự việc, một đối tượng cụ thể hoặc có đặc điểm chung, hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Lập hồ sơ điện tử là việc áp dụng công nghệ thông tin nhằm liên kết các tài liệu điện tử hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân thành hồ sơ điện tử.

Về mặt nội dung phản ánh và sự hình thành với ý nghĩa là sản phẩm của quá trình theo dõi, giải quyết công việc, hồ sơ điện tử không khác hồ sơ truyền thống (giấy). Chỉ có sự khác biệt về vật mang tin truyền thống và vật mang tin điện tử, hay nói cách khác, trong hồ sơ điện tử không có tài liệu truyền thống.

Việc lập hồ sơ điện tử cũng khác với lập hồ sơ truyền thống ở chỗ không phải tập hợp, sắp xếp, lựa chọn văn bản, tài liệu giấy trực tiếp bằng cách thủ công mà phải áp dụng công nghệ thông tin. Việc áp dụng công nghệ thông tin này cho phép liên kết các văn bản tài liệu trong hệ thống thành hồ sơ điện tử theo các chức năng của phần mềm, chương trình ứng dụng để bảo đảm các giá trị của hồ sơ điện tử như giá trị của hồ sơ truyền thống.

## **2. Một số vấn đề về nội dung và phương pháp lập hồ sơ điện tử**

#### a. Các quy định hiện hành của pháp luật

Để có căn cứ pháp lý cho công tác quản lý tài liệu điện tử nói chung, công tác lập hồ sơ điện tử nói riêng, bảo đảm đáp ứng yêu cầu về văn thư lưu trữ và công nghệ thông tin, Nhà nước đã ban hành nhiều quy định, có thể kể đến các văn bản như: Luật giao dịch điện tử năm 2005, Luật công nghệ thông tin năm 2006, Luật lưu trữ năm 2011, cùng với các Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư của các Bộ về công nghệ thông tin, giao dịch

điện tử trong hoạt động quản lý nhà nước và các lĩnh vực dân sự, thương mại, kinh doanh, tài chính, ngân hàng, dịch vụ công, chứng thư số, chữ ký số....

Trên cơ sở các quy định, tiêu chuẩn, hướng dẫn về phương pháp, quy trình do Nhà nước ban hành, các cơ quan, tổ chức xây dựng hệ thống phần mềm quản lý hồ sơ điện tử và lưu trữ điện tử; quy định và tổ chức thực hiện việc lập hồ sơ điện tử; quản lý và sử dụng tài liệu điện tử phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, đặc điểm hoạt động, ngành nghề.

#### b. Phương pháp lập hồ sơ điện tử

Hồ sơ điện tử được hình thành từ các tập hợp tài liệu điện tử bằng các biện pháp kỹ thuật công nghệ thông tin. Để lập được hồ sơ điện tử, bắt buộc phải xây dựng và ứng dụng phần mềm quản lý văn bản, điều hành công việc và lập hồ sơ công việc theo các yêu cầu nghiệp vụ văn thư, lưu trữ và tiêu chuẩn công nghệ thông tin. Việc lập hồ sơ điện tử cũng bao gồm hai nội dung chính: Lập danh mục hồ sơ và các bước lập hồ sơ theo danh mục.

Danh mục hồ sơ điện tử: Trong hệ thống quản lý tài liệu điện tử, danh mục hồ sơ là công cụ để thực hiện lập hồ sơ ngay từ khi hồ sơ được mở, xác định, duy trì các thuộc tính và thông tin của văn bản tài liệu trong hồ sơ bảo đảm độ tin cậy, tính xác thực, tính pháp lý và sự toàn vẹn, không bị sửa đổi, sai lệch cho đến khi kết thúc hồ sơ và chuyển giao, bảo quản, sử dụng trong lưu trữ. Để xây dựng được danh mục hồ sơ điện tử, bên cạnh các căn cứ xác định khung đề mục, tiêu đề hồ sơ; tên đơn vị, người lập hồ sơ; thời hạn bảo quản như đối với danh mục hồ sơ truyền thống, bắt buộc phải có khung phân loại thông tin hồ sơ điện tử của cơ quan, tổ chức và mã hồ sơ bởi nếu không gắn mã hồ sơ thì không thể liên kết văn bản về hồ sơ, không thể phân biệt và tra tìm hồ sơ.

Các bước lập hồ sơ điện tử theo danh mục hồ sơ điện tử:

- Mở hồ sơ: Sử dụng tính năng lập hồ sơ của phần mềm để xác định tiêu đề hồ sơ, mã hồ sơ, cập nhật các thông tin ban đầu về hồ sơ.

- Thu thập, cập nhật văn bản vào hồ sơ: Các văn bản, tài liệu được hình thành trong quá trình giải quyết công việc có chung mã hồ sơ đã được xác định phải được tích hợp vào hồ sơ, bảo đảm đầy đủ thành phần tài liệu trong hồ sơ.

- Kết thúc hồ sơ: Sử dụng tính năng kết thúc hồ sơ để hoàn thiện hồ sơ, xem xét, chỉnh sửa, cập nhật các thông tin về tiêu đề hồ sơ, thời gian bắt đầu –kết thúc, số lượng văn bản trong hồ sơ, thời hạn bảo quản, đặc điểm hồ sơ, ...



## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Khái niệm hồ sơ, các loại hồ sơ, phân tích sự cần thiết quản lý hồ sơ?
2. Phân biệt và so sánh việc lập hồ sơ trong quá trình giải quyết công việc và lập hồ sơ trong chính lý?
3. Khái niệm danh mục hồ sơ? Tác dụng của danh mục hồ sơ? Cho ví dụ minh họa.
4. Danh mục hồ sơ gồm những cột mục nào, về nội dung gì? Căn cứ để xây dựng từng nội dung đó? Liên hệ với công việc của Học viên.
5. Trình bày nội dung các bước lập hồ sơ?
6. Việc kết thúc hồ sơ được thực hiện khi nào? Phân tích tác dụng của từng nội dung công việc ở bước kết thúc hồ sơ?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật lưu trữ năm 2011.
- Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư.
- Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 08/02/2010 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư.
- Nghị định số 01/2013/NĐ-CP ngày 03/01/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật lưu trữ năm 2011.
- Chỉ thị số 35/CT-TTg ngày 07/9/2017 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác lập hồ sơ và giao nộp hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan, Lưu trữ lịch sử.
- Quyết định số 28/2018/QĐ-TTg ngày 12/7/ 2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc gửi, nhận văn bản điện tử giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước.
- Thông tư số 09/2011/TT-BNV ngày 03/6/2011 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ quy định thời hạn bảo quản hồ sơ, tài liệu hình thành phổ biến trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức.
- Thông tư số 04/2013/TT-BNV ngày 16/4/2013 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ hướng dẫn xây dựng quy chế công tác văn thư, lưu trữ của cơ quan, tổ chức.
- Thông tư số 41/2017/TT-BTTTT ngày 19/12/2017 của Bộ Thông tin và Truyền thông quy định sử dụng chữ ký số cho văn bản điện tử trong cơ quan nhà nước.
- Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước (2015): Lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào lưu trữ cơ quan - thực trạng và giải pháp, Kỷ yếu Hội thảo khoa học.
- Nguyễn Văn Hậu: Kỹ năng nghiệp vụ hành chính, NXB. Lao động, 2015.
- Nguyễn Minh Phương: Lưu trữ tài liệu của các cơ quan, tổ chức. NXB Chính trị Quốc gia, 2016.
- Đồng Thị Thanh Phương: Soạn thảo văn bản và công tác văn thư lưu trữ. NXB. Tổng hợp, 2011.
- Đoàn Chí Thiện: Nghiệp vụ thư ký và quản trị văn phòng. NXB. Thông tin và Truyền thông, 2016.

## Chuyên đề 15

# KỸ NĂNG SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

## I. KHÁI NIỆM VĂN BẢN VÀ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm văn bản

Hiện nay có rất nhiều quan niệm khác nhau về văn bản xuất phát từ việc văn bản là đối tượng nghiên cứu của rất nhiều khoa học khác nhau. Tuy nhiên có hai cách tiếp cận tương đối phổ biến như sau:

Cách tiếp cận từ góc độ ngôn ngữ: văn bản là một chỉnh thể của các đơn vị ngôn ngữ được liên kết với nhau theo những quy tắc nhất định nhằm truyền tải một thông tin trọn vẹn và đáp ứng một mục đích giao tiếp nhất định.

Cách tiếp cận từ góc độ quản lý: văn bản là phương tiện ghi tin và truyền đạt thông tin bằng một ngôn ngữ hay một ký hiệu nhất định.

### 2. Khái niệm, đặc điểm văn bản quản lý nhà nước

#### a. Khái niệm văn bản quản lý nhà nước

Văn bản quản lý nhà nước (VBQLNN) là những quyết định và thông tin quản lý thành văn (được văn bản hoá) do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định và được Nhà nước đảm bảo thi hành bằng những biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân hoặc để cung cấp thông tin, truyền đạt thông tin phục vụ quản lý nhà nước.

#### b. Đặc điểm văn bản quản lý nhà nước

- *Về mặt chủ thể ban hành*: Chủ thể ban hành VBQLNN là các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền và ban hành để nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan quản lý nhà nước với các tổ chức và công dân.

- *Về cách thức xây dựng và ban hành*: VBQLNN phải được xây dựng và ban hành theo thẩm quyền, hình thức, thủ tục nhất định theo quy định của pháp luật.

- *Về mục đích ban hành*: VBQLNN được ban hành nhằm mục đích cung cấp thông tin, truyền đạt thông tin và ban hành các mệnh lệnh quản lý của nhà nước.

- *Về sự bảo đảm thực hiện*: VBQLNN được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng một loạt các biện pháp khác nhau từ tuyên truyền, phổ biến, áp dụng các biện pháp về kinh tế, hành chính, đến các biện pháp cưỡng chế.

## **II. HỆ THỐNG VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**

### **1. Văn bản quy phạm pháp luật**

Khái niệm Văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) được quy định tại Điều 2, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, theo đó VBQPPL được xác định “là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật Ban hành VBQPPL. Trong đó quy phạm pháp luật là “*Quy phạm pháp luật* là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”.

*Hệ thống VBQPPL bao gồm:*

- 1) Hiến pháp;
- 2) Bộ luật, luật (sau đây gọi chung là luật), nghị quyết của Quốc hội;
- 3) Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- 4) Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;
- 5) Nghị định của Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- 6) Quyết định của Thủ tướng Chính phủ;
- 7) Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao;
- 8) Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ



quan ngang bộ; thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước;

9) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh);

10) Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

11) Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt;

12) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp huyện);

13) Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện;

14) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã);

15) Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

## **2. Văn bản hành chính cá biệt**

Văn bản hành chính cá biệt là nhóm văn bản dùng để ban hành những quyết định quản lý hành chính thành văn, mang tính áp dụng pháp luật do cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục nhất định nhằm đưa ra quy tắc xử sự riêng, áp dụng một lần đối với một hoặc một nhóm đối tượng cụ thể, được chỉ rõ.

*Các loại văn bản hành chính cá biệt:*

- Lệnh là hình thức văn bản do một số chủ thể có thẩm quyền ban hành như Chủ tịch nước, Viện kiểm sát nhân dân nhằm ra mệnh lệnh quản lý cá biệt (Ví dụ: lệnh cấm đi khỏi nơi cư trú, lệnh tạm giam, lệnh kê biên tài sản...);

- Nghị quyết là hình thức văn bản thể hiện kết luận và quyết định được tập thể thông qua ở một cuộc họp, dùng để ban hành các chủ trương, chính sách cụ thể;

- Quyết định là hình thức văn bản hành chính cá biệt do cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành để đưa ra các mệnh lệnh quản lý cho một hoặc một nhóm đối tượng cụ thể hoặc đề ra các quy tắc hành vi có tính chất nội bộ;

- Chỉ thị là hình thức văn bản dùng để truyền đạt các chủ trương chính sách, biện pháp quản lý, chỉ đạo việc kiện toàn tổ chức, chấn chỉnh công tác, kiểm tra việc thực hiện các mặt công tác đối với cơ quan, đơn vị cấp dưới;

- Điều lệ, quy chế, quy định, nội quy, ... là những hình thức văn bản được ban hành nhằm đặt ra các quy tắc xử sự có tính chất nội bộ. Đây là loại văn bản được ban hành kèm theo một văn bản khác, trình bày những vấn đề có liên quan đến các quy định về bộ máy và hoạt động của một cơ quan, tổ chức nhất định.

## **2. Văn bản hành chính**

Văn bản hành chính bao gồm các hình thức văn bản như: Quyết định (cá biệt), chỉ thị (cá biệt), thông cáo, thông báo, chương trình, kế hoạch, phương án, đề án, báo cáo, biên bản, tờ trình, hợp đồng, công văn, công điện, giấy chứng nhận, giấy uỷ nhiệm, giấy mời, giấy giới thiệu, giấy nghỉ phép, giấy đi đường, giấy biên nhận hồ sơ, phiếu gửi, phiếu chuyên.

Đây là nhóm văn bản được dùng để chuyển đạt thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước như công bố hoặc thông báo về một chủ trương, quyết định hay nội dung và kết quả hoạt động của một cơ quan, tổ chức; ghi chép lại các ý kiến và kết luận trong các hội nghị; thông tin giao dịch chính thức giữa các cơ quan, tổ chức với nhau hoặc giữa tổ chức và công dân. Ví dụ như thông báo kết luận cuộc họp, báo cáo tổng kết công tác năm. Hoặc dùng để ban hành những quyết định quản lý hành chính thành văn, mang tính áp dụng pháp luật do cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục nhất định nhằm đưa ra quy tắc xử sự riêng, áp dụng một lần đối với một hoặc một nhóm đối tượng cụ thể, được chỉ rõ. Ví dụ quyết định khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức.

## **3. Văn bản chuyên ngành**

Đây là các văn bản mang tính đặc thù về chuyên môn thuộc thẩm quyền ban hành của một số cơ quan nhà nước nhất định theo quy định của pháp luật.

Những cơ quan, tổ chức khác khi có nhu cầu sử dụng các loại văn bản này phải tuân thủ theo mẫu quy định của các cơ quan nói trên, không tùy tiện thay đổi nội dung và hình thức của những văn bản đã được mẫu hóa.

Văn bản chuyên ngành bao gồm:

- Văn bản chuyên môn: được hình thành trong một số lĩnh vực cụ thể của quản lý nhà nước như tài chính, ngân hàng, giáo dục... hoặc là các văn bản được hình thành trong các cơ quan tư pháp và bảo vệ pháp luật. Các loại văn bản này nhằm giúp cho các cơ quan chuyên môn thực hiện một số chức năng được uỷ quyền, giúp thống nhất quản lý hoạt động chuyên môn. Những cơ quan không được nhà nước uỷ quyền không được phép ban hành văn bản này.

- Văn bản kỹ thuật: là các văn bản được hình thành trong một số lĩnh vực như kiến trúc, xây dựng, khoa học công nghệ, địa chất, thủy văn... Đó là các bản vẽ được phê duyệt, nghiệm thu và đưa vào áp dụng trong thực tế đời sống xã hội. Các văn bản này có giá trị pháp lý để quản lý các hoạt động chuyên môn, khoa học kỹ thuật.

### **III. YÊU CẦU CHUNG VỀ KỸ THUẬT SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**

#### **1. Yêu cầu về nội dung của văn bản**

##### **a. Tính mục đích**

VBQLNN được ban hành phải hướng tới mục đích nhất định. Mục đích cao nhất khi ban hành văn bản quản lý nhà nước là nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, quan hệ nội bộ tổ chức hoặc giải quyết công vụ trong phạm vi quản lý của cơ quan ban hành. Đồng thời, văn bản còn phải thể hiện rõ mục đích chính trị trong nội dung, tức là hướng tới việc thực hiện phương châm, đường lối mà Đảng cầm quyền đã vạch ra. Chính vì vậy, tính mục đích là yêu cầu đầu tiên đặt ra khi xây dựng nội dung văn bản.

Để đảm bảo yêu cầu nêu trên, trước khi soạn thảo văn bản, cần xác định rõ một số vấn đề thông qua việc trả lời các câu hỏi sau:

- Có thực sự cần thiết phải ban hành văn bản này không; hay nói cách khác, văn bản dự định ban hành có giải quyết một mối quan hệ bức thiết nào của xã hội hay không?

- Văn bản này được ban hành để làm gì, nội dung văn bản có đảm bảo phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ chính trị của cơ quan, tổ chức của mình không? kết quả cần đạt được của việc thực hiện văn bản như thế nào?

- Nội dung văn bản đã phù hợp và thể chế hóa được chủ trương, chính sách các cấp ủy Đảng, nghị quyết của các cơ quan quyền lực cùng cấp và các văn bản của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên hay chưa?

Để giải quyết được những vấn đề trên, người chủ trì soạn thảo cần hiểu rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan mình cũng như nhiệm vụ cụ thể về từng vấn đề liên quan đến nội dung văn bản cần soạn thảo. Đồng thời, phải nắm vững tôn chỉ, đường lối chính trị của Đảng, định hướng chiến lược về chính trị, kinh tế, xã hội nói chung mà Đảng, Nhà nước đã đề ra.

#### b. Tính công quyền

Văn bản đảm bảo tính công quyền khi:

- Được ban hành trên cơ sở các căn cứ xác thực;
- Nội dung điều chỉnh phù hợp với thẩm quyền luật định;
- Nội dung văn bản phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và phù hợp với nội dung văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên;
- Nội dung văn bản phải phù hợp với tính chất pháp lý của mỗi nhóm trong hệ thống văn bản.

#### c. Tính khoa học

Về phương diện nội dung, tính khoa học của văn bản thể hiện ở các điểm chính sau đây:

- Thông tin trong văn bản đầy đủ, cụ thể, chính xác;
- Thông tin trong văn bản có tính dự báo cao, có cơ sở khoa học, phù hợp với quy luật phát triển khách quan tự nhiên và xã hội và hướng tới quốc tế hóa ở mức độ thích hợp;
- Nhất quán, logic về chủ đề, không có sự mâu thuẫn, chông chéo giữa các ý;
- Kết cấu hợp lý, chặt chẽ: hệ thống các ý trong văn bản được sắp xếp theo trình tự khoa học có chủ ý, không trùng lặp, tản mạn, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc nắm bắt và triển khai thực hiện;



- Nội dung văn bản phải là một bộ phận cấu thành hữu cơ của hệ thống văn bản quản lý nhà nước nói chung, tức là phải đảm bảo tính hệ thống, đồng bộ trong tương quan với nội dung các văn bản của cơ quan quản lý nhà nước khác.

#### d. Tính đại chúng

Để văn bản có sức thuyết phục, được mọi người tự giác thực hiện, các quy định trong văn bản phải đảm bảo được các quyền và lợi ích hợp pháp của các tầng lớp nhân dân, phù hợp với lợi ích chung của toàn xã hội. Vì vậy, khi ban hành văn bản, đặc biệt là hệ thống văn bản có phạm vi ảnh hưởng rộng lớn như văn bản quy phạm pháp luật, cần phải đặc biệt chú ý tới tính đại chúng của văn bản. Có thể xác định tính đại chúng trên những phương diện biểu hiện sau đây:

- Nội dung văn bản phản ánh được nguyện vọng, ý chí của các tầng lớp nhân dân và hướng tới đáp ứng các nguyện vọng đó;

- Các quy định cụ thể trong văn bản phù hợp với nội dung Hiến pháp về quyền lợi và nghĩa vụ của công dân, đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân;

- Nội dung đưa ra có cơ sở khoa học, phù hợp với các quy phạm xã hội và chuẩn mực đạo đức, văn hóa của cộng đồng;

Để đảm bảo cho văn bản có tính đại chúng, cần thực hiện nghiêm ngặt quy trình xây dựng ban hành văn bản. Cụ thể là:

- Tiến hành công tác khảo sát, đánh giá thực trạng xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo một cách nghiêm túc theo những phương pháp thích hợp và khoa học;

- Tổ chức nhiều kênh thông tin để lắng nghe ý kiến của quần chúng nhân dân, nắm bắt tâm tư nguyện vọng của họ;

- Đa dạng hóa các hình thức lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo văn bản, trong đó chú ý thích đáng tới các hình thức thu hút được sự tham gia trực tiếp của các tầng lớp nhân dân. Ví dụ như: tổ chức thảo luận đóng góp ý kiến đến tận các cấp hành chính cơ sở, đăng dự thảo văn bản dài ngày trên các phương tiện thông tin đại chúng, v.v. . Ý kiến góp ý của các tầng lớp nhân dân, nhất là nhân

dân lao động phải được tập hợp, nghiên cứu kỹ lưỡng và dùng làm phương tiện chính lý nội dung dự thảo văn bản.

#### đ. Tính khả thi

Trước hết cần xác định rằng, tính khả thi của mỗi văn bản quản lý nhà nước chỉ có được khi văn bản đó đạt các yêu cầu về tính mục đích, tính khoa học, tính đại chúng và tính pháp lý. Nhưng bên cạnh đó, tính khả thi còn có những biểu hiện riêng mang tính đặc trưng:

- Nội dung văn bản phù hợp với thực tế cuộc sống và mức độ phát triển kinh tế - xã hội hiện tại, phù hợp với trình độ, năng lực của các chủ thể thi hành. Việc xác định đầy đủ nội dung quy định của văn bản sẽ giúp cơ quan quản lý điều chỉnh được những mối quan hệ xã hội thuộc chức năng nhiệm vụ và góp phần thúc đẩy phát triển của xã hội, của nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, những nội dung đưa ra luôn phải phù hợp với thực trạng kinh tế xã hội hiện tại, bởi pháp luật chỉ được thực hiện có hiệu quả khi không vượt quá khả năng kinh tế cho phép. Các quy định về trách nhiệm của cá nhân hay tổ chức luôn phải phù hợp với điều kiện vật chất, tinh thần, độ tuổi, tâm sinh lý, trình độ nhận thức của người thi hành nhằm đảm bảo khả năng thực thi cao. Nếu đặt ra các quy định, mệnh lệnh vượt quá khả năng kinh tế thì không có cơ sở để thực hiện, làm tổn hại tới uy tín của Nhà nước và tạo điều kiện cho việc vi phạm pháp luật. Ngược lại, nếu văn bản chứa đựng các quy phạm hay mệnh lệnh quá lạc hậu, quá thấp so với khả năng thực thi thì cũng sẽ không kích thích được sự năng động, sáng tạo của các chủ thể, làm nhờn pháp luật và làm lãng phí nguồn lực của Nhà nước;

- Nêu được các điều kiện cần thiết để đảm bảo thực hiện các quy định hay yêu cầu đưa ra trong văn bản. Trong văn bản, khi quy định về trách nhiệm, nghĩa vụ, nhiệm vụ thì luôn phải quan tâm đến biện pháp, thủ tục, lộ trình để đảm bảo thực hiện. Tránh tình trạng chỉ quy định bắt buộc người dân phải làm thế này, thế kia, mà không quan tâm đến các nguồn lực vật chất, tinh thần để các đối tượng thực thi có thể nghiêm chỉnh chấp hành các quy định đó. Chính vì vậy, bước chuẩn bị khi xây dựng văn bản là hết sức quan trọng, cần phải khảo sát

nghiêm túc, nghiên cứu kỹ lưỡng những vấn đề liên quan nhằm đưa ra phương án tối ưu về điều kiện thực hiện nội dung các văn bản đưa ra;

- Xác lập được trách nhiệm cụ thể của cơ quan, tổ chức, cá nhân thi hành văn bản. Trong văn bản luôn luôn phải xác định được nhiệm vụ cụ thể của từng chủ thể thực hiện, trong đó có nhiệm vụ chính, nhiệm vụ phối hợp, nhiệm vụ kiểm tra, giám sát v.v. . Có như vậy mới tránh được tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, trốn tránh nhiệm vụ như thực trạng thực hiện công vụ hiện nay. Và đây cũng là một trong những phương diện đảm bảo tính khả thi cho văn bản được ban hành.

## **2. Yêu cầu về thể thức của văn bản**

### **a. Khái niệm thể thức văn bản**

Có thể hiểu một cách chung nhất về thể thức văn bản là toàn bộ các yếu tố cấu thành văn bản nhằm bảo đảm văn bản có hiệu lực pháp lý và được sử dụng thuận tiện trong quá trình hoạt động của các cơ quan, tổ chức.

Theo quy định tại Điều 2, Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính, thể thức văn bản *“là tập hợp các thành phần cấu tạo văn bản, bao gồm những thành phần chung áp dụng đối với các loại văn bản và các thành phần bổ sung trong những trường hợp cụ thể đối với một số loại văn bản nhất định”*.

Tuy nhiên, cần hiểu thể thức ở góc độ rộng hơn, không chỉ đề cập đến các thành phần cấu tạo văn bản mà quan trọng hơn là cách thức thiết lập, trình bày các thành phần đó trong một văn bản như thế nào. Vậy, thể thức văn bản *là tập hợp các thành phần (yếu tố) cấu thành văn bản được thiết lập, trình bày theo đúng những quy định của pháp luật hiện hành*. Cách quan niệm này rất phổ biến bởi tính đầy đủ, cụ thể và hàm chứa yêu cầu cập nhật tạo điều kiện thuận lợi cho người soạn thảo văn bản trong việc đáp ứng các yêu cầu về thể thức của hệ thống văn bản được xây dựng và ban hành.

### **b. Cách thiết lập, bố trí các thành phần thể thức văn bản**

- Các thành phần chung:

+ Quốc hiệu và tiêu ngữ;

- + Tên cơ quan ban hành;
- + Số và ký hiệu;
- + Địa danh và ngày tháng năm ban hành;
- + Tên loại;
- + Trích yếu;
- + Nội dung;
- + Thẩm quyền người ký; chữ ký; họ tên người ký;
- + Con dấu;
- + Nơi nhận.

- *Các thành phần thể thức bổ sung:*

- + Dấu chỉ độ mật, khân;
- + Các chỉ dẫn về phạm vi lưu hành;
- + Địa chỉ cơ quan, tổ chức; địa chỉ thư điện tử (E-Mail); số điện thoại, số Telex, số Fax; địa chỉ Trang thông tin điện tử (Website);
- + Ký hiệu người đánh máy và số lượng bản phát hành;
- + Logo của cơ quan, tổ chức.

Các yếu tố thể thức kể trên đều chứa đựng những thông tin cần thiết cho việc hình thành, sử dụng, quản lý văn bản. Mặt khác, chúng có tầm ảnh hưởng không nhỏ tới quá trình thực hiện văn bản trong thực tế hoạt động của các tổ chức cơ quan.

- *Yêu cầu đối với việc thiết lập và trình bày thể thức văn bản*

Muốn văn bản đảm bảo thể thức, không những phải đảm bảo đầy đủ các yếu tố thể thức cần có mặt trong mỗi văn bản theo trường hợp sử dụng cụ thể mà còn phải tuân thủ những quy định về kỹ thuật trình bày. Định hướng chung của việc trình bày các yếu tố thể thức là nhằm hướng tới tính pháp lý, tính khoa học, tính văn hóa và đảm bảo yếu tố mỹ quan cho văn bản. Vì vậy, cần thực hiện những yêu cầu đặt ra:

- + Thiết lập nội bộ các yếu tố theo đúng quy định và phù hợp với các quy tắc hành chính hiện hành;
- + Sắp đặt vị trí các yếu tố trên sơ đồ văn bản một cách khoa học theo đúng



quy định, thuận tiện cho việc tiếp nhận và thực hiện nội dung văn bản;

+ Phong chữ, cỡ chữ, kiểu chữ hợp lý trong khuôn khổ quy định của các văn bản pháp luật, đồng thời tận dụng được thế mạnh của công nghệ hiện đại, dễ dàng và thuận tiện cho việc áp dụng công nghệ thông tin.

- *Cách trình bày các yếu tố thể thức:*

### ***Quốc hiệu***

Quốc hiệu là yếu tố thể thức phản ánh tên nước, chế độ chính trị và mục tiêu phấn đấu, lý tưởng theo đuổi của Nhà nước Việt Nam.

Vị trí trình bày của yếu tố này là trên cùng góc phải trang đầu của mỗi văn bản, ngang hàng với tên cơ quan ban hành văn bản.

Quốc hiệu trình bày ở dòng trên, được viết theo kiểu chữ in hoa, đứng, đậm, cỡ chữ từ 12 đến 13; tiêu ngữ trình bày ở dòng dưới và được viết theo kiểu chữ thường, đứng, đậm, cỡ chữ 13-14. Giữa ba từ tạo thành tiêu ngữ có gạch nối ngắn. Dưới cùng trình bày một gạch ngang nét liền, độ dài bằng độ dài của dòng tiêu ngữ.

Ví dụ:

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

### ***Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản***

Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản là yếu tố xác định chủ thể ban hành văn bản và cơ quan cấp trên trực tiếp của chủ thể ban hành văn bản. Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản được trình bày ở vị trí trên cùng góc trái trang đầu của mỗi văn bản, ngang hàng với Quốc hiệu.

Có hai cách thức trình bày tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản.

Cách thứ nhất là chỉ cần ghi tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản, không cần ghi tên cơ quan chủ quản với các cơ quan, tổ chức sau: các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hay các cơ quan thuộc Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các Tập đoàn kinh tế nhà nước,

Tổng công ty 91.

Cách thứ hai là bắt buộc phải đưa thêm tên cơ quan chủ quản trực tiếp lên trên tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản với các cơ quan, tổ chức còn lại.

Tên cơ quan ban hành văn bản được viết theo kiểu chữ in hoa, đứng, đậm, cỡ chữ từ 12 đến 13. Tên cơ quan chủ quản viết kiểu chữ cũng in hoa, đứng, không đậm. Dưới cùng, trình bày một gạch ngang nét liền, độ dài khoảng bằng 1/3 hoặc 1/2 độ dài của dòng tên cơ quan ban hành văn bản, đặt cân đối ở giữa so với dòng tên cơ quan ban hành văn bản.

Ví dụ:

**BỘ Y TẾ**

UBND THÀNH PHỐ HÀ NỘI

**SỞ Y TẾ**

### ***Số và ký hiệu văn bản***

Số của văn bản là số thứ tự đăng ký văn bản tại văn thư của cơ quan, tổ chức. Số của văn bản được ghi bằng chữ số Ả-rập, bắt đầu từ số 01 vào ngày đầu năm và kết thúc vào ngày 31 tháng 12 hàng năm. Số của văn bản giúp cho nhân viên văn thư vào sổ đăng ký và lưu trữ văn bản đồng thời giúp cho việc tra tìm và sử dụng văn bản lưu trữ được thuận lợi, dễ dàng.

Ký hiệu văn bản là tổ hợp của chữ viết tắt tên loại văn bản và tên cơ quan (hoặc chức danh nhà nước) ban hành văn bản.

Cách viết số và ký hiệu trong văn bản:

- Đối với VBQPPL:

*Số:... /năm ban hành/ viết tắt tên loại văn bản-viết tắt tên cơ quan ban hành*

- Đối với văn bản cá biệt và các loại văn bản hành chính thông thường có tên loại, số và ký hiệu được viết là:

*Số:... / viết tắt tên loại văn bản-viết tắt tên cơ quan ban hành*

- Riêng công văn – còn được gọi là văn bản hành chính không có tên loại, có cách viết số và ký hiệu riêng như sau:

*Số.../viết tắt tên cơ quan ban hành-viết tắt tên bộ phận soạn thảo*

Vị trí của số và ký hiệu là ở góc trái, phía dưới yếu tố tên cơ quan ban hành văn bản, số và ký hiệu được viết theo cỡ chữ 13, đứng, không đậm.

### ***Địa danh và ngày, tháng, năm ban hành văn bản***

*Địa danh* ghi trên văn bản là tên gọi chính thức của đơn vị hành chính nơi cơ quan, tổ chức đóng trụ sở.

Cách thiết lập yếu tố này được quy định cụ thể như sau:

- *Địa danh* ghi trên văn bản của các cơ quan, tổ chức trung ương là tên của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi cơ quan, tổ chức đóng trụ sở.

- *Địa danh* ghi trên văn bản của các cơ quan, tổ chức cấp tỉnh là tên của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi cơ quan, tổ chức đóng trụ sở.

- *Địa danh* ghi trên văn bản của các cơ quan, tổ chức cấp huyện là tên của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nơi cơ quan, tổ chức đóng trụ sở.

- *Địa danh* ghi trên văn bản của các cơ quan, tổ chức cấp xã là tên của xã, phường, thị trấn nơi cơ quan, tổ chức đó đóng trụ sở.

*Ngày, tháng, năm* ghi trên văn bản là ngày tháng năm văn bản được ký ban hành hoặc được thông qua. Đối với những số chỉ ngày nhỏ hơn 10 và số chỉ tháng nhỏ hơn 3 thì phải viết thêm số 0 ở đằng trước. Không dùng các dấu gạch ngang (-), dấu chấm (.) hoặc dấu gạch chéo (/) để thay thế cho các từ “ngày... tháng... năm”.

Vị trí trình bày yếu tố địa danh, ngày tháng năm ban hành văn bản ở bên phải văn bản, phía dưới quốc hiệu và tiêu ngữ. Địa danh và thời điểm ban hành văn bản được viết theo kiểu chữ thường, nghiêng, cỡ chữ 13 đến 14. Khi trình bày, sau địa danh có dấu phẩy (,).

### ***Tên loại và trích yếu nội dung văn bản***

Tên loại văn bản là tên của từng loại văn bản do cơ quan, tổ chức ban hành. Khi ban hành văn bản đều phải ghi tên loại, trừ công văn. Tên loại văn bản biểu hiện rõ giá trị pháp lý của văn bản và mục đích sử dụng văn bản trong từng tình huống quản lý hành chính thực tế.

Trích yếu nội dung của văn bản là một câu ngắn gọn hoặc một cụm từ phản ánh khái quát nội dung chủ yếu của văn bản.

Vị trí trình bày tên loại là dưới yếu tố địa danh, đặt cân đối giữa dòng. Tên loại được viết theo kiểu chữ in hoa, đứng, đậm, cỡ chữ từ 14 đến 15 đối với văn bản quy phạm pháp luật và cỡ chữ 14 đối với văn bản quản lý thông thường.

Trích yếu được viết theo kiểu chữ thường, đứng, đậm, cỡ chữ 14 và được đặt ngay dưới vị trí tên loại. Phía bên dưới trích yếu có một gạch ngang nét liền, độ dài khoảng bằng 1/3 đến 1/2 độ dài dòng trên, đặt cân đối ở giữa. Ví dụ:

## **QUYẾT ĐỊNH**

### **Về việc ban hành Danh mục hồ sơ của Bộ Nội vụ năm 2018**

---

Đối với công văn, trích yếu được viết theo kiểu chữ thường, đứng, không đậm, cỡ chữ từ 12 đến 13 và đặt ở vị trí dưới số và ký hiệu văn bản.

Ví dụ:

Số: 123/STP-VP

V/v đề nghị góp ý đối với dự án Luật Tiếp cận thông tin

#### ***Nội dung***

Nội dung văn bản là phần quan trọng nhất của văn bản được trình bày tại ô số 6 bằng chữ in thường, cỡ chữ từ 13-14, kiểu chữ đứng. Khi xuống dòng thì chữ đầu dòng lùi vào 1 Tab (1cm-1,27cm). Khoảng cách giữa các đoạn văn (paragraph) đặt tối thiểu là 6 pt, khoảng cách giữa các dòng (line) chọn tối thiểu từ cách dòng đơn (single spacing) hoặc từ 15 pt (exactly line spacing) trở lên.

- Đối với những văn bản có phần căn cứ pháp lý để ban hành thì sau mỗi căn cứ phải xuống dòng, cuối dòng có dấu chấm phẩy, riêng căn cứ cuối cùng kết thúc bằng dấu phẩy;

- Nếu văn bản được bố cục theo chương, mục, điều, khoản, điểm thì trình bày như sau:

+ Chương: Từ "chương" và số thứ tự của chương, được trình bày trên một dòng riêng, canh giữa, bằng chữ in thường, cỡ chữ 14, kiểu chữ đứng, đậm. Số thứ tự của chương được ghi bằng chữ số La Mã. Tiêu đề của chương được đặt ngay dưới, canh giữa, bằng chữ in hoa, cỡ chữ 13 đến 14, kiểu chữ đứng đậm;



+ Mục: Từ "mục" và số thứ tự của mục được trình bày trên một dòng riêng, canh giữa, bằng chữ in thường, cỡ chữ 14, kiểu chữ đứng, đậm. Số thứ tự của mục được ghi bằng chữ số Ả-rập. Tiêu đề của mục được trình bày canh giữa, bằng chữ in hoa, cỡ chữ từ 12 đến 13, kiểu chữ đứng, đậm;

+ Điều: Từ "điều", số thứ tự và tiêu đề của điều được trình bày trên cùng một dòng bằng chữ in thường, cỡ chữ bằng cỡ chữ của phần lời văn (13-14), kiểu chữ đứng, đậm. Số thứ tự của điều dùng chữ số Ả-rập, sau số thứ tự có dấu chấm;

+ Khoản: Số thứ tự các khoản trong mỗi điều được ghi bằng chữ số Ả-rập, tiếp theo là dấu chấm, cỡ chữ số bằng cỡ chữ của phần lời văn (13-14), kiểu chữ đứng;

+ Điểm: Thứ tự các điểm trong mỗi khoản được ghi bằng chữ cái tiếng Việt theo thứ tự abc, sau có dấu đóng ngoặc đơn, loại chữ in thường, cỡ chữ bằng cỡ chữ của phần lời văn (13-14), kiểu chữ đứng.

- Trường hợp nội dung văn bản được phân chia thành các phần, mục từ lớn đến nhỏ thì trình bày như sau:

+ Phần (nếu có): Từ "phần" và số thứ tự của phần được trình bày trên một dòng riêng, canh giữa, bằng chữ in thường, cỡ chữ 14, kiểu chữ đứng, đậm. Số thứ tự của phần dùng chữ số La Mã. Tiêu đề của phần được đặt ngay dưới, canh giữa, bằng chữ in hoa, cỡ chữ từ 13 đến 14, kiểu chữ đứng đậm;

+ Mục: Số thứ tự các mục dùng chữ số La Mã, sau có dấu chấm. Tiêu đề của mục được trình bày bằng chữ in hoa, cỡ chữ từ 13 đến 14, kiểu chữ đứng đậm;

+ Khoản: số thứ tự các khoản trong mỗi mục được ghi bằng chữ số Ả-rập, sau đó có dấu chấm, số thứ tự và tiêu đề của khoản (nếu có) được trình bày bằng chữ in thường, cỡ chữ bằng cỡ chữ của phần lời văn (13-14), kiểu chữ đứng, đậm;

+ Điểm: Thứ tự các điểm trong mỗi khoản được ghi bằng chữ cái tiếng Việt theo thứ tự abc, sau đó có dấu đóng ngoặc đơn, loại chữ in thường, cỡ chữ bằng cỡ chữ của phần lời văn (13-14), kiểu chữ đứng.

***Quyền hạn, chức vụ ký, chữ ký, họ tên của người ký văn bản***

*Quyền hạn, chức vụ của người ký*

Trường hợp ký thay mặt tập thể thì ghi chữ viết tắt TM. (thay mặt) vào trước tên tập thể lãnh đạo hoặc tên cơ quan, tổ chức.

Trường hợp ký thay người đứng đầu cơ quan tổ chức thì phải ghi chữ viết tắt KT. (ký thay) vào trước chức vụ của người đứng đầu.

Trường hợp ký thừa lệnh thì phải ghi chữ viết tắt TL. (thừa lệnh) vào trước chức vụ của người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

Trường hợp ký thừa ủy quyền thì ghi chữ viết tắt TUQ. (thừa ủy quyền) vào trước chức vụ của người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

*Chức vụ* ghi trên văn bản là chức danh lãnh đạo chính thức của người có thẩm quyền ký văn bản trong cơ quan, tổ chức ban hành. Trừ một số trường hợp nhất định (văn bản liên tịch, văn bản do hai hay nhiều cơ quan, tổ chức ban hành, văn bản ký thừa lệnh, thừa ủy quyền), còn lại chỉ được ghi chức danh của người đứng đầu cơ quan, tổ chức mà không trình bày lại tên của cơ quan, tổ chức đó trong thành phần của yếu tố thể thức này. Quyền hạn và chức vụ người ký văn bản được viết theo kiểu chữ in hoa, đứng, đậm, cỡ chữ từ 13 đến 14.

*Chữ ký* của người ký văn bản. Người có thẩm quyền ký cần kiểm tra kỹ nội dung văn bản trước khi ký; ký đúng thẩm quyền; không được ký bằng bút chì, bút mực đỏ hoặc loại mực dễ phai mờ.

*Họ tên* của người ký văn bản bao gồm họ, tên đệm (nếu có) và tên của người ký văn bản. Đối với văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính, trước họ tên của người ký, không ghi học hàm, học vị và các danh hiệu cao quý khác, trừ văn bản của các tổ chức sự nghiệp giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học.

Họ tên của người ký văn bản viết theo kiểu chữ thường, đứng, đậm, cỡ chữ từ 13 đến 14. Ví dụ:

**TL. CHỦ TỊCH  
CHÁNH VĂN PHÒNG**

**Nguyễn Văn A**

### ***Dấu của cơ quan ban hành văn bản***

Việc đóng dấu trên văn bản được thực hiện theo quy định tại Nghị định 110/2004/NĐ-CP ngày 8 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư, Nghị định 99/2016/NĐ-CP về quản lý và sử dụng con dấu và các quy định có liên quan khác. Cụ thể như sau:

Dấu đóng rõ ràng, ngay ngắn, đúng chiều và đúng mực dấu quy định;

Không đóng dấu không chỉ;

Dấu đóng đúng vị trí: trùm lên khoảng 1/3 chữ ký về phía bên trái;

Việc đóng dấu treo do người ký ban hành văn bản quyết định. Trong những trường hợp này, dấu được đóng lên trang đầu, trùm lên một phần tên cơ quan, tổ chức ban hành hoặc tên của phụ lục kèm theo văn bản chính.

### ***Nơi nhận***

Nơi nhận xác định những cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc cá nhân nhận văn bản với những trách nhiệm cụ thể như: để thực hiện, để phối hợp thực hiện, để kiểm tra, giám sát, để biết, để lưu. Danh sách nơi nhận cụ thể do cơ quan, đơn vị hoặc cá nhân chủ trì soạn thảo đề xuất và người ký văn bản quyết định. Việc xác định nơi nhận văn bản phải căn cứ vào quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và quan hệ công tác của cơ quan. Mặt khác, còn phải xem xét yêu cầu công tác trong từng trường hợp cụ thể.

*Nơi nhận của văn bản có tên loại* bao gồm từ “nơi nhận” và phân liệt kê tên các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận văn bản. Yếu tố này được trình bày tại góc trái, dưới cùng trang cuối của mỗi văn bản.

Từ “nơi nhận” được viết kiểu chữ thường, nghiêng, đậm, cỡ chữ 12. Tên các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận văn bản viết theo kiểu chữ thường, đứng, cỡ chữ 11. Sau từ “nơi nhận” có dấu hai chấm (:); trước tên các thành phần nhận văn bản có dấu gạch ngang (-), sau tên mỗi thành phần nhận có dấu chấm phẩy (;) và sau tên thành phần nhận cuối cùng là dấu chấm (.). Có thể viết tắt tên các thành phần lưu văn bản.

*Nơi nhận của công văn hành chính* bao gồm 2 phần:

Phần thứ nhất bao gồm từ “kính gửi” và phân liệt kê tên các cơ quan, tổ

chức hoặc cá nhân nhận văn bản. Phần này được trình bày ở vị trí bên trên phần nội dung văn bản (thay vào vị trí tên loại công văn) và được viết theo kiểu chữ thường, đứng, cỡ chữ 14. Phần thứ hai bao gồm từ “nơi nhận” và phần liệt kê các nơi nhận cụ thể, (thành phần được liệt kê đầu tiên trong phần này là “như trên”). Phần này cũng có vị trí và cách trình bày giống thể thức của nơi nhận trong các văn bản có tên loại.

### ***Định lề trang văn bản***

Văn bản quản lý nhà nước được trình bày trên khổ giấy A4 với cách định lề trang như sau:

Lề trên: cách mép trên trang giấy từ 20 đến 25 mm;

Lề dưới: cách mép dưới trang giấy từ 20 đến 25 mm;

Lề trái: cách mép bên trái trang giấy từ 30 đến 35 mm;

Lề phải: cách mép bên phải trang giấy từ 15 đến 20 mm;

Ngoài các yếu tố thể thức bắt buộc của văn bản được trình bày trên đây, trong một số trường hợp còn xuất hiện các yếu tố bổ sung tùy thuộc vào mục đích sử dụng văn bản trong những tình huống quản lý cụ thể. Cách thiết lập và trình bày các yếu tố đó đều được quy định cụ thể tại các văn bản pháp luật của Nhà nước.

### **3. Yêu cầu về ngôn ngữ của văn bản**

Văn bản quản lý nhà nước được viết theo phong cách ngôn ngữ hành chính - công vụ. Phong cách ngôn ngữ này có các đặc trưng cơ bản là:

#### **a. Tính chính xác**

Để đảm bảo tính chính xác, cần lưu ý cách sử dụng từ ngữ trong văn bản:

- Không dùng từ đa nghĩa, làm phát sinh cách hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau;

- Dùng từ ngữ theo chuẩn phổ thông, không dùng từ ngữ địa phương, trừ trường hợp sử dụng từ ngữ địa phương để chỉ những sự vật, hiện tượng mà chỉ địa phương đó mới có hoặc những từ ngữ có nguồn gốc địa phương đã trở thành từ ngữ phổ thông;

- Sử dụng hợp lý và chính xác các từ Hán - Việt và các từ gốc nước ngoài



khác. Không nên lạm dụng từ Hán - Việt, từ ngoại nhập mà phải sử dụng một cách thích hợp, phù hợp;

- Không lạm dụng thuật ngữ chuyên môn. Nếu trong văn bản buộc phải sử dụng từ chuyên môn sâu thì phải giải thích, hoặc phải định nghĩa các thuật ngữ không quen thuộc đối với đời sống nhân dân;

- Hạn chế đến mức tối đa các từ viết tắt để đảm bảo tính rõ ràng và nghiêm túc của văn bản. Đối với các trường hợp cần viết tắt tránh dài dòng, cần phải viết đầy đủ ở lần sử dụng đầu tiên, sau đó mở ngoặc và chú giải.

#### b. Tính phổ thông, đại chúng

Để đảm bảo tính phổ thông, văn bản phải được viết bằng ngôn ngữ trong sáng, dễ hiểu, tức là bằng những ngôn ngữ phổ thông, các yếu tố ngôn ngữ nước ngoài đã được Việt hóa tối ưu. Hạn chế sử dụng các thuật ngữ chuyên môn, trong trường hợp bắt buộc phải sử dụng thì phải có giải thích rõ về nghĩa.

#### c. Tính khách quan, phi cá tính

Để đảm bảo tính khách quan, phi cá tính, từ ngữ sử dụng trong văn bản cần:

- Lựa chọn và sử dụng từ trung tính, không kèm theo sắc thái biểu cảm;
- Tránh sử dụng từ ngữ hoa mỹ, khoa trương;
- Không sử dụng thành ngữ, tục ngữ;
- Không dùng từ lóng, từ thông tục;
- Không dùng từ ngữ thuộc phong cách khẩu ngữ, các hư từ tình thái: “à, ừ, nhi, né, thì, là, mà, rằng...”; các từ ngữ diễn đạt ý cầu khiến như “đi, nào, né, thôi”...

#### d. Tính khuôn mẫu

Tính khuôn mẫu thể hiện trong việc sử dụng từ ngữ hành chính - công vụ, các quán ngữ kiểu: “Căn cứ vào...”, “Theo đề nghị của...”, “Các ... chịu trách nhiệm thi hành ... này”..., hoặc thông qua việc lặp lại những từ ngữ, cấu trúc ngữ pháp, dàn bài có sẵn,... Tính khuôn mẫu của văn bản giúp người soạn thảo đỡ tốn công sức, đồng thời giúp người đọc dễ lĩnh hội, mặt khác, cho phép in ấn bản số lượng lớn, trợ giúp cho công tác quản lý và lưu trữ theo kỹ thuật hiện đại.

đ. Tính trang trọng, lịch sự

Văn bản quản lý nhà nước là tiếng nói của cơ quan công quyền, nên phải thể hiện tính trang trọng, uy nghiêm. Lời văn trang trọng thể hiện sự tôn trọng với các chủ thể thi hành, làm tăng uy tín của cá nhân, tập thể ban hành văn bản.

Hơn nữa, văn bản phản ánh trình độ văn minh quản lý của dân tộc, của đất nước. Muốn các quy phạm pháp luật, các quyết định hành chính đi vào ý thức của mọi người dân, không thể dùng lời lẽ thô bạo, thiếu nhã nhặn, không nghiêm túc, mặc dù văn bản có chức năng truyền đạt mệnh lệnh, ý chí quyền lực nhà nước. Đặc tính này cần (và phải được) duy trì ngay cả trong các văn bản để quyết định các biện pháp kỷ luật. Tính trang trọng, lịch sự của văn bản phản ánh trình độ giao tiếp "văn minh hành chính" của một nền hành chính dân chủ, pháp quyền hiện đại.

#### **IV. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN**

##### **1. Khái niệm quy trình xây dựng và ban hành văn bản**

Quy trình xây dựng và ban hành văn bản là trình tự các bước mà cơ quan, tổ chức phải tiến hành trong quá trình soạn thảo, ban hành văn bản nhằm đảm bảo chất lượng và hiệu quả sử dụng của văn bản được ban hành. Đối với các hình thức văn bản quy phạm pháp luật, quy trình xây dựng và ban hành được thể chế hóa trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015), Nghị định 34/2016/NĐ - CP quy định biện pháp thực hiện một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Đối với các nhóm văn bản quản lý thông thường, quy trình soạn thảo và ban hành thường được quy định trong văn bản chứa đựng quy phạm nội bộ của các cơ quan, tổ chức như *Quy chế làm việc*, *Quy chế hoạt động* hoặc *Quy chế công tác văn thư*. Quy trình này là sự kết hợp giữa quy định của pháp luật hiện hành, thành tựu khoa học hành chính, kinh nghiệm hoạt động thực tiễn, ngoài ra còn phải tính tới quy mô, lề lối làm việc của cơ quan, tổ chức. Bên cạnh đó, khi xây dựng quy trình, các cơ quan, tổ chức còn phải căn cứ vào nét đặc thù trong công tác ban hành và quản lý văn bản của từng hệ thống cơ quan theo chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và lĩnh vực quản lý chuyên môn được Nhà nước ủy quyền.

## **2. Quy trình chung xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Mỗi hình thức văn bản trong hệ thống VBQPPL đều được quy định một quy trình xây dựng và ban hành riêng nhằm đảm bảo chất lượng và hiệu quả tác động trong thực tế theo mục đích ban hành. Các quy trình đó được thiết lập trên cơ sở đặc thù quản lý của từng hệ thống cơ quan, phù hợp với mục đích ban hành mỗi loại văn bản trong những trường hợp quản lý điển hình nên các công đoạn chi tiết ít nhiều có sự khác nhau. Tuy nhiên, có thể tổng hợp thành một quy trình chung gồm các bước cơ bản có tính thủ tục sau đây:

- Lập đề nghị xây dựng văn bản;
- Soạn thảo;
- Thẩm định dự thảo;
- Xem xét, thông qua;
- Công bố văn bản;
- Gửi và lưu trữ văn bản.

### ***Bước 1. Lập đề nghị xây dựng văn bản***

Lập đề nghị xây dựng văn bản là công đoạn đầu tiên trong quy trình xây dựng VBQPPL áp dụng đối với một số các VBQPPL như: luật, pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội quy định tại điểm b và c khoản 2 Điều 15 của Luật; nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định tại điểm b khoản 2 Điều 16 của Luật; Nghị định của Chính phủ quy định tại khoản 2 và 3 Điều 19 của Luật. Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2, 3 và 4 Điều 27 của Luật. Còn đối với các loại VBQPPL khác như quyết định của Thủ tướng chính phủ, thông tư của bộ trưởng... không cần thực hiện bước này mà tiến hành luôn hoạt động soạn thảo.

Nội dung của hoạt động lập đề nghị xây dựng VBQPPL bao gồm: Xây dựng nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL và đánh giá tác động của chính sách; Lấy kiến góp ý xây dựng đề nghị xây dựng VBQPPL; Thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL và thông qua đề nghị xây dựng VBQPPL.

- Xây dựng nội dung chính sách và đánh giá tác động của chính sách của đề nghị xây dựng VBQPPL.

Đây là nội dung cốt lõi của hoạt động lập đề nghị xây dựng VBQPPL. Hoạt động này nhằm mục đích làm rõ các vấn đề chính sách của dự thảo VBQPPL đó là: Bản chất của vấn đề cần giải quyết; Mục tiêu tổng thể, mục tiêu cụ thể cần đạt được khi giải quyết các vấn đề; Định hướng, giải pháp để giải quyết từng vấn đề; Đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách, nhóm đối tượng chịu trách nhiệm thực hiện chính sách; Thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề.

Đồng thời với việc xây dựng nội dung chính sách, cơ quan xây dựng chính sách phải tiến hành làm báo cáo đánh giá tác động của chính sách về các tác động kinh tế, xã hội; về giới, về thủ tục hành chính (nếu có) và tác động đối với hệ thống pháp luật.

- Lấy ý kiến xây dựng đề nghị xây dựng VBQPPL.

Sau khi xây dựng chính sách và đánh giá tác động chính sách, cơ quan lập đề nghị xây dựng VBQPPL bắt buộc phải lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng VBQPPL. Cơ quan lập đề nghị xây dựng VBQPPL phải đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội, Chính phủ và cơ quan lập đề nghị xây dựng VBQPPL. Đồng thời tiến hành lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan và đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL.

- Thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL.

Đề nghị xây dựng VBQPPL phải được các cơ quan có chức năng thẩm định trước khi trình cơ quan có thẩm quyền xem xét thông qua. Nội dung thẩm định tập trung làm rõ các vấn đề: Sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh; sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng VBQPPL; tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ



nghĩa Việt Nam là thành viên; sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ thủ tục hành chính của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL, việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới nếu chính sách liên quan đến các vấn đề trên.

Đối với một số VBQPPL quan trọng như luật, pháp lệnh thì ngoài thẩm định, đề nghị xây dựng VBQPPL phải được thẩm tra bởi Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

- Thông qua đề nghị xây dựng VBQPPL.

Sản phẩm của bước lập đề nghị xây dựng VBQPPL là một bộ hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL đã được cơ quan có thẩm quyền thông qua trong đó đã xác định rõ: sự cần thiết ban hành VBQPPL; mục đích, quan điểm xây dựng VBQPPL; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của VBQPPL; mục tiêu, nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL, các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do của việc lựa chọn; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành VBQPPL và thời gian dự kiến trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, thông qua.

### ***Bước 2. Soạn thảo***

Trên cơ sở đề nghị xây dựng VBQPPL đã được phê duyệt, Cơ quan chủ trì soạn thảo thành lập Ban Soạn thảo. Ban Soạn thảo thành lập Tổ Biên tập và thực hiện các hoạt động:

- Xem xét, thông qua đề cương chi tiết dự thảo VBQPPL;

- Thảo luận về nội dung của dự thảo văn bản, tờ trình, nội dung giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

- Tiến hành soạn thảo bảo đảm các quy định của dự thảo phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo với hệ thống pháp luật; bảo đảm tính khả thi của văn bản;

- Tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo VBQPPL;

- Nghiên cứu, tiếp thu giải trình tiếp thu ý kiến góp ý cho nội dung dự thảo VBQPPL;

- Chính lý dự thảo và chuyển cho cơ quan thẩm định tiến hành thẩm định dự thảo VBQPPL.

Đối với việc soạn thảo các VBQPPL không cần lập đề nghị xây dựng VBQPPL. Trong bước soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo phải chủ động tổ chức tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật và thực trạng quan hệ xã hội cần điều chỉnh và nhiệm vụ quản lý nhà nước được phân công để đề xuất xây dựng đề cương dự thảo và tiến hành soạn thảo văn bản.

### ***Bước 3. Thẩm định***

Thẩm định là một trong những bước nhất thiết phải tiến hành trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL. Đây là một bước khẳng định chắc chắn hơn tính khoa học, tính thực tiễn và tính khả thi cho văn bản được ban hành thông qua việc thu nhận ý kiến từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân có chuyên môn tư pháp.

Sau khi tổng hợp các ý kiến đóng góp cho dự thảo văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo chuẩn bị hồ sơ và gửi đến cơ quan có thẩm quyền thẩm định văn bản theo luật định. Hồ sơ thẩm định thường bao gồm:

- Dự thảo văn bản;
- Bản thuyết minh chi tiết về dự thảo văn bản;
- Báo cáo đánh giá tác động của văn bản;
- Bản tổng hợp ý kiến đóng góp cho dự thảo văn bản và bản giải trình về việc tiếp thu ý kiến (nếu có);
- Tài liệu liên quan khác (nếu có);

Nhận được hồ sơ, các cơ quan, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm tiến hành nghiên cứu, xem xét, đánh giá dự thảo văn bản trên các phương diện:

- Sự cần thiết ban hành văn bản;
- Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản;
- Tính hợp Hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản;
- Sự phù hợp giữa nội dung văn bản với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và với các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết;
- Tính khả thi của văn bản;

- Kỹ thuật pháp lý của văn bản;
- Phương án xử lý những vấn đề chưa thống nhất.

Trong những trường hợp được quy định cụ thể, cơ quan thẩm định có thể phân công người thẩm định hoặc thành lập hội đồng thẩm định nhằm tiến hành công việc một cách hiệu quả nhất. Sau khi hoàn tất, cơ quan thẩm định gửi lại hồ sơ dự thảo văn bản và báo cáo thẩm định cho cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo. Cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo thảo luận, chỉnh lý dự thảo và chuẩn bị hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền xem xét thông qua.

#### ***Bước 4. Xem xét, thông qua***

Đối với VBQPPL, khi trình dự thảo văn bản đề cấp có thẩm quyền xem xét, thông qua, cần phải có đầy đủ hồ sơ bao gồm:

- Bản dự thảo văn bản sau khi tiếp thu ý kiến thẩm định và ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân;
- Bản thuyết minh về dự thảo văn bản;
- Báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định và tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân;
- Báo cáo sơ bộ đánh giá tác động của văn bản;
- Báo cáo thẩm định;
- Bản tổng hợp ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân;
- Tài liệu khác (nếu có).

Việc thông qua và ký ban hành văn bản phải đảm bảo theo đúng thẩm quyền và thủ tục luật định:

- Ở cơ quan, tổ chức làm việc chế độ tập thể, văn bản có thể được xem xét thông qua bằng hình thức tập thể tại một hoặc nhiều phiên họp của cơ quan ban hành. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức thay mặt tập thể lãnh đạo ký các văn bản của cơ quan, tổ chức. Cấp phó của người đứng đầu và các thành viên giữ chức vụ lãnh đạo khác được thay mặt tập thể, ký thay người đứng đầu cơ quan, tổ chức những văn bản theo uỷ quyền của người đứng đầu và những văn bản thuộc các lĩnh vực được phân công phụ trách.

- Ở các cơ quan, tổ chức làm việc theo chế độ thủ trưởng, việc duyệt ký văn bản được tiến hành trực tiếp bởi thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc người được thủ trưởng ủy quyền.

### ***Bước 5. Công bố văn bản***

- Đối với VBQPPL của các cơ quan Trung ương:

+ VBQPPL của cơ quan nhà nước ở Trung ương phải được đăng Công báo nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời hạn chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành.

+ VBQPPL do các cơ quan nhà nước Trung ương được gửi, lưu giữ trên mạng tin học diện rộng của Chính phủ và có giá trị như bản gốc.

+ Văn bản không thuộc danh mục bí mật nhà nước tùy theo tính chất và nội dung phải được công bố, yết thị và đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng theo luật định.

- Đối với VBQPPL của các cơ quan ở địa phương:

+ VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải được đăng trên Công báo cấp tỉnh chậm nhất là 07 (bảy) ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành.

+ VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã phải được niêm yết chậm nhất là 03 (ba) ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành. Thời gian niêm yết ít nhất là 30 (ba mươi) ngày liên tục, kể từ ngày niêm yết.

+ VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã được niêm yết tại trụ sở cơ quan ban hành văn bản. VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã cũng có thể được niêm yết tại các địa điểm khác (theo quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp) như: nhà văn hoá cấp huyện, cấp xã; nhà văn hoá của thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, cụm dân cư, tổ dân phố; trung tâm giáo dục cộng đồng; các điểm bưu điện - văn hóa cấp xã; các điểm tập trung dân cư khác.

### ***Bước 6. Gửi và lưu trữ văn bản***



Văn bản sau khi được ký ban hành phải được làm thủ tục gửi đi kịp thời và lưu trữ theo quy định của pháp luật.

Theo quy định văn bản phải được gửi đúng tuyến, không vượt cấp; phải đúng địa chỉ đơn vị, bộ phận hoặc người thực thi. Văn bản có mức độ khẩn phải được gửi nhanh chóng, đúng thời hạn.

VBQPPL phải được gửi đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giám sát, kiểm tra. Hồ sơ dự án, dự thảo và bản gốc của VBQPPL phải được lưu trữ theo quy định của pháp luật về lưu trữ.

### **3. Quy trình chung xây dựng và ban hành văn bản hành chính**

Văn bản hành chính là hệ thống văn bản dùng để chỉ đạo, điều hành giải quyết các công việc thường xuyên trong hoạt động của cơ quan, tổ chức. Chính vì vậy, quy trình soạn thảo và ban hành văn bản loại này không do luật quy định mà thường được các cơ quan, tổ chức quy định trực tiếp trong quy chế hoạt động của cơ quan, tổ chức đó. Trên thực tế, có thể có những quy định không hoàn toàn giống nhau bởi nó còn tùy thuộc vào người đứng đầu tổ chức đó quy định nhưng về cơ bản phải đảm bảo chất lượng của văn bản ban hành. Để thuận tiện cho việc soạn thảo văn bản hành chính theo một chu trình tương đối khoa học, cơ quan tổ chức có thể áp dụng một quy trình gồm các bước cơ bản sau đây:

#### **a. Nêu sáng kiến**

Xuất phát từ yêu cầu giải quyết những sự vụ hành chính cụ thể ở lĩnh vực công tác do mình đảm nhiệm hoặc chức năng, nhiệm vụ công tác được giao, các cá nhân hoặc đơn vị chức năng trong cơ quan, tổ chức sẽ đề xuất sáng kiến việc soạn thảo các văn bản.

#### **b. Giao nhiệm vụ soạn thảo dự thảo**

Trên cơ sở sáng kiến của cá nhân hoặc đơn vị cấp dưới, căn cứ tính chất, nội dung của văn bản cần soạn thảo, người đứng đầu cơ quan, tổ chức giao cho đơn vị hoặc cá nhân soạn thảo hoặc chủ trì soạn thảo.

#### **c. Soạn thảo, lấy ý kiến góp ý xây dựng dự thảo**

Trong bước này, chuyên viên hoặc đơn vị được giao nhiệm vụ soạn thảo cần tiến hành các hoạt động sau:

- Xác định chủ đề và mục đích soạn thảo. Chủ đề của văn bản: nội dung văn bản đề cập đến mảng đời sống xã hội nào hoặc vấn đề gì trong hoạt động quản lý. Mục tiêu: văn bản được ban hành hướng tới mục tiêu nào trong các mục tiêu quản lý đã đặt ra trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức. Phạm vi điều chỉnh của văn bản: văn bản điều chỉnh mối quan hệ xã hội trong giới hạn nào;

- Thu thập và xử lý thông tin. Những thông tin cần thiết cho quá trình hình thành nội dung và hướng tới mục tiêu sử dụng văn bản có thể được thu thập từ nhiều nguồn: Nguồn văn bản: đó là những thông tin thu thập được từ hệ thống văn bản quản lý bao gồm đường lối chủ trương chính sách trong các văn kiện Đảng; quy định của pháp luật hiện hành xung quanh vấn đề đang đề cập; dữ liệu, báo cáo của các cơ quan, đơn vị trực thuộc hoặc của các cơ quan tổ chức có liên quan v.v.. Nguồn thực tế: quan điểm của các cấp lãnh đạo cơ quan, đơn vị và của các chuyên gia, chuyên viên trực tiếp giải quyết vấn đề; hiện trạng về mối quan hệ xã hội mà văn bản đang chuẩn bị ban hành cần điều chỉnh v.v;

Lựa chọn tên loại văn bản. Tên loại văn bản thể hiện rõ mục đích quản lý của cơ quan, tổ chức trong từng trường hợp ban hành văn bản cụ thể, do vậy cần phải được lựa chọn chuẩn xác trước khi bắt tay vào soạn thảo văn bản. Mặt khác, tên loại còn là căn cứ để xác định cách thiết lập và trình bày thể thức văn bản, đồng thời quyết định hành văn tổng thể của văn bản. Do vậy, lựa chọn tên loại là một trong những khâu tuy không mất nhiều thời gian song lại hết sức quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn tới quá trình thực hiện soạn thảo, tới chất lượng văn bản. Có thể căn cứ vào một số tiêu chí cơ bản sau đây để lựa chọn tên loại văn bản quản lý thông thường: Mục đích soạn thảo văn bản; Tính chất của vấn đề được quy định trong văn bản; Đối tượng trực tiếp nhận văn bản;

Lập đề cương. Đề cương là bản dàn ý của văn bản, trong đó những mục nội dung chính được bố cục theo một trật tự nhất định theo chủ định của người soạn thảo. Lập đề cương là việc phối hợp các thao tác hình thành ý, lựa chọn và sắp xếp các ý theo một trật tự nhất định nhằm tạo ra một bản dàn ý đầy đủ các phương diện nội dung, kết cấu hợp lý và hoàn chỉnh. Đối với một số loại văn

bản có tính khuôn mẫu cao như các loại phiếu, các loại giấy, các loại văn bản chuyên môn, v.v., lập đề cương là bước không nhất thiết phải tiến hành. Còn đối với các loại văn bản hành chính khác, lập đề cương lại có một vai trò hết sức quan trọng trong quy trình soạn thảo. Công đoạn này giúp cho việc triển khai nội dung văn bản bị không bị lạc chủ đề, tránh được tình trạng trùng lặp ý, thừa hay thiếu ý; đồng thời còn giúp cho nội dung văn bản được sắp xếp theo một trình tự logic chặt chẽ và hợp lý nhất trong điều kiện cho phép;

Viết dự thảo, trao đổi, chỉnh lý dự thảo. Trong khi viết bản thảo, cần lưu ý luôn luôn phải dựa vào đề cương và tuân theo các yêu cầu về bố cục, văn phong, ngôn ngữ hành chính. Bản thảo viết xong phải được người viết kiểm tra từng chi tiết về cả nội dung và hình thức. Và trong khi viết, kiểm tra bản thảo, người viết vẫn có thể điều chỉnh lại trật tự các luận điểm cho thật hợp lý, khoa học.

Trong trường hợp cần thiết, chuyên viên soạn thảo có quyền đề xuất với người đứng đầu cơ quan, tổ chức việc tham khảo ý kiến của các cơ quan, tổ chức hoặc đơn vị, cá nhân có liên quan; nghiên cứu tiếp thu ý kiến để điều chỉnh nhằm hoàn thiện bản thảo trước khi thông qua. Cần lưu ý rằng: việc hoàn thiện văn bản về mặt nội dung phải có sự xem xét chỉ đạo của trưởng đơn vị chuyên môn. Và người đứng đầu bộ phận văn phòng, hành chính trong cơ quan có thể tư vấn về phương diện thể thức, ngôn ngữ, trình bày văn bản nếu cá nhân hoặc đơn vị chức năng chủ trì soạn thảo có nhu cầu.

#### d. Kiểm tra dự thảo

Dự thảo văn bản sau khi được soạn thảo xong cần chuyển cho các đơn vị chức năng kiểm tra trước khi trình lãnh đạo xem xét, thông qua và ký ban hành. Theo quy định của pháp luật hiện hành, người đứng đầu đơn vị chủ trì soạn thảo văn bản phải kiểm tra và chịu trách nhiệm về độ chính xác của nội dung văn bản, ký nháy/tắt vào cuối nội dung văn bản. Chánh Văn phòng (hoặc Trưởng phòng hành chính) giúp người đứng đầu cơ quan tổ chức kiểm tra lần cuối và chịu trách nhiệm về thể thức, kỹ thuật trình bày, thủ tục ban hành văn bản của cơ quan, tổ chức và phải ký nháy/tắt vào vị trí cuối cùng ở “Nơi nhận”.

#### đ. Xem xét, thông qua dự thảo

Việc xem xét, thông qua dự thảo văn bản được thực hiện tùy theo tính chất hoạt động của cơ quan, tổ chức và tính chất của dự thảo.

Dự thảo văn bản có thể được xem xét, thông qua bởi cá nhân thủ trưởng cơ quan hoặc người được ủy quyền nếu cơ quan, tổ chức làm việc theo chế độ thủ trưởng và tính chất của vấn đề cần phê duyệt trong nội dung dự thảo là thuộc trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu. Trường hợp này thủ trưởng cơ quan, tổ chức sẽ ký trực tiếp hoặc ủy quyền cho cấp phó ký thay.

Dự thảo văn bản còn được xem xét, thông qua bởi tập thể trong trường hợp cơ quan, tổ chức làm việc theo chế độ tập thể và với những vấn đề quan trọng của cơ quan, tổ chức mà theo quy định của pháp luật hoặc theo điều lệ của tổ chức, phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Trường hợp này thủ trưởng cơ quan, tổ chức phải sử dụng hình thức thay mặt (TM.) để ký văn bản.

#### e. Ban hành

Việc ban hành văn bản được thực hiện bằng cách đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức ban hành văn bản hoặc gửi trực tiếp văn bản đến các cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng nhận văn bản hoặc các phương thức khác, tùy theo yêu cầu cần truyền đạt thông tin của từng văn bản cụ thể.

#### g. Gửi và lưu văn bản

Việc gửi văn bản cần đảm bảo nguyên tắc: Chuyển đúng tuyến, đúng đối tượng; Chuyển đúng thời hạn; Không chuyển vượt cấp.

Việc lưu văn bản đảm bảo nguyên tắc lưu tại hai nơi: bản gốc lưu tại Văn thư cơ quan, tổ chức và bản chính lưu trong hồ sơ. Bản gốc lưu tại Văn thư cơ quan, tổ chức phải được đóng dấu và sắp xếp theo thứ tự đăng ký.

## **V. KỸ NĂNG SOẠN THẢO MỘT LOẠI VĂN BẢN HÀNH CHÍNH**

### **1. Soạn thảo quyết định hành chính cá biệt**

#### a. Khái niệm, các loại quyết định hành chính cá biệt

Quyết định là hình thức văn bản hành chính cá biệt do cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành để đưa ra các mệnh lệnh quản lý cho một



hoặc một nhóm đối tượng cụ thể hoặc đề ra các quy tắc hành vi có tính chất nội bộ.

Thông thường quyết định hành chính cá biệt được sử dụng trong những trường hợp sau đây:

- Quyết định ban hành các chế độ chính sách trong cơ quan, tổ chức như: chế độ công tác, nội quy, quy chế hoạt động....;

- Quyết định về công tác nhân sự như quyết định tiếp nhận, tăng lương, kỷ luật, cho thôi việc, bổ nhiệm, điều động cán bộ - nhân viên;

- Quyết định về công tác tổ chức bộ máy như: quyết định thành lập cơ quan, đơn vị; quyết định giải thể, sát nhập cơ quan, đơn vị ....

b. Kỹ thuật soạn thảo quyết định hành chính cá biệt

- Về thể thức: tuân thủ trình bày các thành phần thể thức theo quy định tại Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/11/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.

- Về nội dung: Về cơ bản, nội dung quyết định hành chính cá biệt được kết cấu thành hai phần chính: phần căn cứ ban hành và phần nội dung của quyết định.

+ Phần căn cứ ban hành quyết định: gồm căn cứ pháp lý và căn cứ thực tế

Căn cứ pháp lý dùng để ban hành quyết định gồm căn cứ thẩm quyền và căn cứ áp dụng. Căn cứ thẩm quyền cần phải được đưa vào trong quyết định như là một nguyên tắc để chứng minh cho quyền của chủ thể pháp nhân được ban hành quyết định nhằm điều chỉnh các mối quan hệ trong phạm vi chức năng và quyền hạn của mình. Căn cứ áp dụng là phần nêu cơ sở pháp lý sẽ sử dụng trong nội quy điều chỉnh. Một quyết định nếu trái pháp luật sẽ không có giá trị pháp lý. Vì thế, trong phần căn cứ áp dụng của quyết định, phải nêu các văn bản quy phạm pháp luật về chế độ chính sách có liên quan đến nội dung điều chỉnh của quyết định như các loại văn bản Luật, Pháp lệnh; Nghị định của Chính phủ; Thông tư hướng dẫn về quyết định ban hành hoặc quy định chế độ chính sách của cơ quan cấp Bộ, các văn bản khác của cơ quan quản lý nhà nước ở cấp địa phương về những vấn đề có liên quan. Căn cứ thực tế là những điều kiện hay tình hình thực tiễn làm cơ

sở để ban hành quyết định. Phần này thường nêu các văn bản như công văn, tờ trình, dự án... của các đơn vị trực thuộc có liên quan đến nội dung điều chỉnh của quyết định; cũng có thể thông qua việc xem xét tình hình thực tế (về đối tượng, nhu cầu và tình hình hoạt động của cơ quan) có liên quan đến đối tượng và hành điều chỉnh. Quyết định cũng có thể dựa vào những cơ sở thực tế (như căn cứ năng lực, phẩm chất của cán bộ và nhu cầu công tác của cơ quan, đơn vị).

+ Phần nội dung điều chỉnh của quyết định:

Phần nội dung của quyết định được bố cục thành các điều, khoản khác nhau thể hiện các mệnh lệnh và các yêu cầu của cơ quan, tổ chức. Số lượng các điều phụ thuộc vào nội dung và đối tượng điều chỉnh. Tuy nhiên, mỗi quyết định phải có tối thiểu hai điều: một điều trình bày nội dung điều chỉnh và một điều khoản thi hành.

Các điều của quyết định được trình bày ngắn gọn, cô đọng và sắp xếp theo trình tự logic nhất định, cụ thể như sau :

Điều 1: Quy định trực tiếp vào nội dung điều chỉnh chính của quyết định.

Điều 2 và các điều tiếp theo: nêu những vấn đề kèm theo khi thực hiện điều chỉnh hoặc những điều chỉnh bổ sung cho Điều 1.

Điều cuối cùng: nêu điều khoản thi hành, cụ thể cần xác định rõ các đối tượng chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện quyết định; thời điểm có hiệu lực của quyết định và xử lý văn bản (nếu có).

## ***2. Soạn thảo công văn***

### **a. Khái niệm, các loại công văn**

Công văn là loại văn bản hành chính thường được dùng để trao đổi công tác, giải quyết công vụ giữa các cơ quan, tổ chức với nhau hoặc với cá nhân công dân.

Trong hoạt động quản lý, Công văn được sử dụng với nhiều mục đích sự vụ khác nhau nên loại văn bản này chiếm một tỷ lệ khá lớn trong khối lượng văn bản được ban hành tại các cơ quan, tổ chức. Trong công tác soạn thảo, cần lưu ý tránh nhầm lẫn một số loại công văn với một số hình thức văn bản hành chính thông thường khác có cùng mục đích sử dụng như Tờ trình, Thông báo hoặc Giấy mời.

Trong các cơ quan, tổ chức, thường gặp một số loại công văn sau đây:

- Công văn đề nghị, yêu cầu;
- Công văn trao đổi, giao dịch;
- Công văn trả lời (phúc đáp);
- Công văn hướng dẫn, chỉ đạo;
- Công văn giải thích;
- Công văn đôn đốc, nhắc nhở;
- Công văn mời họp;
- Công văn thông tin;
- V. v . .

#### b. Kỹ thuật soạn thảo Công văn

- Về phương diện nội dung: mỗi công văn chỉ nên đề cập đến một vấn đề chính nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng trong việc tiếp nhận và giải quyết vấn đề được nêu.

Bố cục chung của một Công văn thường gồm ba phần:

+ Phần mở đầu: đặt vấn đề, nêu lý do, cơ sở ban hành Công văn;

+ Phần khai triển: trình bày những vấn đề cần giải quyết theo yêu cầu sự vụ hành chính;

+ Phần kết thúc: nhấn mạnh thêm một lần nữa nhiệm vụ chính, khái quát vấn đề, khẳng định yêu cầu hoặc làm sáng tỏ thêm vấn đề bằng một câu kết phù hợp. Sau đó có thể kết thúc văn bản bằng một câu có tính chất xã giao, biểu cảm như lời chào, cảm ơn;

- Về phương diện thể thức: khác với các loại văn bản có tên loại khác, Công văn được trình bày theo mẫu thể thức riêng - mẫu văn bản không có tên loại. Khi xây dựng mẫu này, người soạn thảo văn bản cần lưu ý một số yếu tố có sự khác biệt về cách thiết lập và trình bày giữa công văn và các văn bản khác như: số và ký hiệu, tên loại, trích yếu và nơi nhận văn bản.

- Về phương diện ngôn ngữ: nằm trong hệ thống văn bản quản lý nhà nước nói chung, Công văn sử dụng ngôn ngữ của phong cách hành chính - công vụ. Và đây là loại hình văn bản quản lý có mật độ sử dụng các “cụm từ khóa” hành

chính rất cao. Tuỳ theo yêu cầu nội dung từng loại công văn và mục đích sử dụng trong mỗi tình huống hành chính khác nhau mà người viết có thể sử dụng các cụm từ khoá và lựa chọn hành văn, giọng điệu phù hợp.

### **3. Soạn thảo tờ trình**

#### **a. Khái niệm, các loại tờ trình**

Tờ trình là loại văn bản hành chính thông thường được dùng để đề xuất với cấp trên một vấn đề nào đó hoặc đề nghị cấp trên phê duyệt. Vấn đề được đề nghị, đề xuất có thể là một chủ trương, một phương án công tác, một chính sách, một chế độ, một tiêu chuẩn, định mức, một đề nghị bổ sung, bãi bỏ một văn bản mà nội dung không còn phù hợp hoặc cũng có thể đó là những vấn đề quản lý thông thường nảy sinh trong quá trình hoạt động của cơ quan, đơn vị.

Trong quản lý, không phải chỉ có Tờ trình mới được dùng vào mục đích đề nghị mà Công văn đề nghị cũng được sử dụng vào mục đích này. Chính vì vậy mà người soạn thảo văn bản cần nhận thức rõ sự khác biệt để lựa chọn lên loại văn bản chính xác và xây dựng kết cấu nội dung, thể thức phù hợp.

Trong thực tế có 2 loại Tờ trình thường được sử dụng:

- Một là loại Tờ trình độc lập: nội dung vấn đề cần trình và phương án công tác đề xuất được trình bày cụ thể, chi tiết ngay trong nội dung Tờ trình;

- Hai là loại Tờ trình không độc lập: thường được ban hành cùng với một văn bản hành chính khác thường có tên là Kế hoạch, Đề án, Chương trình hoặc Phương án. Nội dung chi tiết của vấn đề cần trình được thể hiện trong các văn bản kèm theo này.

#### **b. Kỹ thuật soạn thảo tờ trình**

- Về thể thức: tuân thủ trình bày các thành phần thể thức theo quy định tại Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/11/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.

- Về nội dung: bản chất của tờ trình là dùng để thuyết minh, giải thích với cấp trên về một đề xuất có tính chất phức tạp, xin cấp trên phê duyệt nên về mặt nội dung tờ trình không những cung cấp thông tin như vai trò của một công văn trao đổi, mà còn có chức năng trình bày, lập luận, diễn giải vấn đề bằng các



phương án, các giải pháp tổ chức thực hiện mang tính khả thi; các kiến nghị cần phải rõ ràng, cụ thể và hợp lý; người viết tờ trình cần phân tích thực tế để người duyệt nhận thấy rõ tính cấp thiết của vấn đề.

- Kết cấu của Tờ trình gồm 3 phần:

+ Phần mở đầu: Nhận định tình hình, phân tích mặt tích cực của tình hình để làm cơ sở cho việc đề xuất vấn đề mới; phân tích thực tế để thấy được tính cần kíp của đề xuất;

+ Phần nội dung: Nêu tóm tắt nội dung của đề nghị mới, dự kiến những vấn đề có thể nảy sinh quanh đề nghị mới nếu được áp dụng; nêu những khó khăn, thuận lợi và biện pháp khắc phục. Phần này cũng có thể trình bày những phương án. Luận điểm và luận chứng được trình bày cần cụ thể, nêu rõ sự việc hoặc những số liệu có thể xác minh để làm tăng sức thuyết phục của đề xuất;

+ Phần kết thúc: Nêu ý nghĩa, tác dụng của đề nghị mới; đề nghị cấp trên xem xét chấp thuận đề xuất để sớm triển khai thực hiện. Có thể nêu phương án dự phòng nếu cần thiết.

## CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Nêu khái niệm và phân tích các đặc điểm của văn bản quản lý nhà nước?

Cho ví dụ minh họa.

2. Kể tên các nhóm văn bản trong hệ thống văn bản quản lý nhà nước hiện có trong cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác? Cho ví dụ minh họa.

3. Bằng các ví dụ cụ thể, hãy phân tích yêu cầu về sử dụng ngôn ngữ trong văn bản quản lý nhà nước hiện có trong cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác? Cho ví dụ minh họa.

4. Nêu và phân tích những yêu cầu về thể thức đối với văn bản quản lý nhà nước hiện có trong cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác? Cho ví dụ minh họa.

5. Trình bày quy trình soạn thảo và ban hành văn bản quản lý nhà nước hiện có trong cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác? Cho ví dụ minh họa.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
- Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 22/6/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.
- Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.
- Nguyễn Thị Hà và cộng sự: Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước cho cán bộ công chức xã, phường, thị trấn, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013.
- Đồng Thị Thanh Phương: Soạn thảo văn bản và công tác văn thư lưu trữ. NXB. Tổng hợp, 2011.
- Nguyễn Minh Phương: Quản lý và giải quyết văn bản trong cơ quan, tổ chức. NXB. Chính trị Quốc gia, 2014.
- Văn Tất Thu: Văn bản và công tác văn bản trong cơ quan nhà nước, NXB. Chính trị Quốc gia, 2013.

## Chuyên đề 16

# KỸ NĂNG VIẾT BÁO CÁO

### I. KHÁI NIỆM CHUNG VỀ BÁO CÁO

#### 1. Khái niệm, đặc điểm của báo cáo

##### a. Khái niệm báo cáo

Báo cáo là một loại văn bản được dùng để trình bày các kết quả đạt được trong hoạt động của một cơ quan, một tổ chức, giúp cho việc đánh giá tình hình thực tế của việc quản lý, lãnh đạo và đề xuất những chủ trương mới thích hợp.

Báo cáo về thực chất là loại văn bản thuật lại một sự việc, một vấn đề, hoặc hoạt động nào đó tới đối tượng cần biết.

##### b. Đặc điểm báo cáo

Báo cáo trong quản lý nhà nước là loại văn bản dùng để phản ánh tình hình thực tế, trình bày kết quả hoạt động công việc trong hoạt động của cơ quan nhà nước, giúp cho việc đánh giá tình hình quản lý, lãnh đạo và đề xuất những biện pháp, chủ trương quản lý mới. Do đó, báo cáo có đặc điểm cơ bản sau:

- Về chủ thể ban hành: Các cơ quan, tổ chức đều có quyền và nghĩa vụ ban hành báo cáo nhằm phục vụ mục đích, yêu cầu công việc cụ thể. Khác với các văn bản quy phạm pháp luật, báo cáo không mang tính xử sự chung, không chứa đựng các quy định mang tính bắt buộc thực hiện và bất kỳ một biện pháp chế tài nào. Báo cáo là loại văn bản dùng để mô tả sự phát triển, diễn biến của một công việc, một vấn đề do nhu cầu của hoạt động quản lý và lãnh đạo đặt ra. Việc viết báo cáo của các tổ chức nhà nước hay tư nhân để tổng kết, đánh giá kết quả công việc, hoặc báo cáo về một sự việc, vấn đề nào đó gửi cho cơ quan, tổ chức là việc làm cần thiết cho quá trình tổ chức quản lý của nhà nước.

- Về lý do soạn thảo: Báo cáo có thể được viết định kỳ, nhưng cũng có thể được viết theo yêu cầu của công việc của cơ quan quản lý. Các cơ quan cấp trên tiếp nhận báo cáo và dùng nó như một phương tiện để kiểm tra, kiểm soát hoạt động của các cơ quan, đơn vị trực thuộc để tổng kết công tác theo từng thời kỳ hay từng phạm vi nhất định.



- Về nội dung soạn thảo: Các bản báo cáo thường mang những nội dung khác nhau do tính chất của sự việc buộc phải báo cáo theo yêu cầu hoặc công việc mà đối tượng dự định báo cáo quyết định. Nội dung báo cáo trình bày, giải thích về các kết quả hoạt động, những ưu điểm, những khuyết điểm, nguyên nhân của nó và những bài học kinh nghiệm để phát huy hoặc để ngăn ngừa cho thời gian tới. Vì thế, nội dung báo cáo rất phong phú.

Nội dung báo cáo cũng có thể là trình bày về một sự việc đột xuất xảy ra hoặc báo cáo về kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức về một lĩnh vực hoạt động trong một khoảng thời gian xác định (5 năm, 10 năm,..).

Hoạt động quản lý là một chuỗi tác động không ngừng của chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu do chủ thể đề ra. Các hoạt động quản lý sau là sự tiếp nối, dựa trên kết quả của những tác động quản lý trước đó. Với tính chất là loại văn bản mang tính mô tả, trình bày về công việc, hoạt động viết báo cáo có ý nghĩa cho cả người nhận báo cáo và người gửi báo cáo.

## **2. Phân loại báo cáo**

Dựa vào các tiêu chí phân loại có thể chia báo cáo theo các nhóm cơ bản sau:

a. Căn cứ vào nội dung báo cáo có thể chia thành: báo cáo chung và báo cáo chuyên đề

- Báo cáo chung: là báo cáo nhiều vấn đề, nhiều mặt công tác cùng được thực hiện trong phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan. Mỗi vấn đề, mỗi mặt công tác được liệt kê, mô tả trong mối quan hệ với các vấn đề, các mặt công tác khác, tạo nên toàn bộ bức tranh về hoạt động của cơ quan. Báo cáo này cho phép đánh giá toàn diện về năng lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan.

- Báo cáo chuyên đề: là báo cáo chuyên sâu vào một nhiệm vụ công tác, một vấn đề quan trọng. Các vấn đề, các nhiệm vụ khác không được đề cập hoặc nếu có thì chỉ được thể hiện như các yếu tố ảnh hưởng đến vấn đề cần được báo cáo. Báo cáo chuyên đề chỉ đi sâu đánh giá một vấn đề cụ thể trong hoạt động của cơ quan. Mục đích của báo cáo chuyên đề là tổng hợp, phân tích, nhận xét và đề xuất giải pháp cho vấn đề được nêu trong báo cáo.

b. Căn cứ vào tính ổn định của quá trình ban hành báo cáo có thể chia thành: báo cáo thường kỳ và báo cáo đột xuất

- Báo cáo thường kỳ hay còn gọi là báo cáo theo định kỳ: là báo cáo được ban hành sau mỗi kỳ được quy định. Kỳ hạn quy định viết và nộp báo cáo có thể là hàng tuần, hàng tháng, hàng quý, hàng năm hay nhiệm kỳ. Đây là loại báo cáo dùng để phản ánh toàn bộ quá trình hoạt động của cơ quan trong thời hạn được báo cáo. Thông thường loại báo cáo này là cơ sở quan trọng để cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, đánh giá hoạt động của cấp dưới, phát hiện khó khăn, yếu kém về tổ chức, nhân sự, cơ chế hoạt động, thể chế, chính sách, từ đó đưa ra những chủ trương, biện pháp phù hợp để quản lý.

- Báo cáo đột xuất: là báo cáo được ban hành khi thực tế xảy ra hay có nguy cơ xảy ra các biến động bất thường về tự nhiên, về tình hình kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao. Cơ quan nhà nước có thể báo cáo theo yêu cầu của cấp có thẩm quyền hoặc khi xét thấy vấn đề phức tạp vượt quá khả năng giải quyết của mình, cần có sự hỗ trợ của cấp trên hay cần phải phản ánh tình hình với cơ quan có thẩm quyền để cơ quan có biện pháp giải quyết kịp thời. Loại báo cáo này được dùng để thông tin nhanh về những vấn đề cụ thể làm cơ sở cho các quyết định quản lý nhanh nhạy, phù hợp với các tình huống bất thường trong quản lý. Yêu cầu về tính chính xác và kịp thời của các thông tin mới nhất trong loại văn bản này được đặc biệt coi trọng.

c. Căn cứ theo mức độ hoàn thành công việc có thể chia thành: báo cáo sơ kết và báo cáo tổng kết

- Báo cáo sơ kết: Là báo cáo về một công việc đang còn được tiếp tục thực hiện. Trong quản lý, có những công việc đã được lập kế hoạch, lên chương trình từ trước, có những công việc được thực hiện ngoài kế hoạch khi phát sinh những tình huống không dự kiến trước. Dù trong trường hợp nào thì quá trình thực hiện cũng có thể nảy sinh những vấn đề không thể dự liệu được hoặc đã được dự liệu chưa chính xác. Để hoạt động quản lý có chất lượng cao, việc thường xuyên nắm bắt tình hình thực tế, đánh giá thuận lợi, khó khăn, rút kinh nghiệm, đề ra những biện pháp mới, điều chỉnh hoạt động quản lý cho phù hợp

với thực tế là điều cần thiết. Báo cáo sơ kết giúp cho cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo sát sao, kịp thời, thiết thực đối với hoạt động của cấp dưới.

Các báo cáo sơ kết công tác: Nội dung báo cáo trình bày kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức trong một khoảng thời gian nhất định của toàn bộ kế hoạch công tác. Để phục vụ quản lý công việc của cơ quan, tổ chức trong kế hoạch năm, có thể chia báo cáo sơ kết công tác thành các loại:

Báo cáo sơ kết công tác tháng của cơ quan, tổ chức: Nội dung báo cáo công tác sơ kết tháng trình bày kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức trong thời gian một tháng. Căn cứ vào chỉ tiêu kế hoạch hàng tháng đã được phê duyệt của cơ quan, tổ chức cấp trên để thống kê, xem xét, đánh giá các kết quả đã thực hiện, đưa ra kế hoạch cần thực hiện trong tháng tiếp theo. Thời gian báo cáo sơ kết thực hiện kế hoạch công tác tháng được tiến hành vào những ngày cuối tháng.

Báo cáo sơ kết công tác quý: nội dung báo cáo sơ kết công tác quý trình bày kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức trong thời gian 3 tháng. Một năm kế hoạch công tác chia thành 4 quý theo thứ tự thời gian. Quý I: Từ tháng 1 đến hết tháng 3; Quý II: Từ tháng 4 đến hết tháng 6; Quý III: Từ tháng 7 đến hết tháng 9; Quý IV: Từ tháng 10 đến hết tháng 12. Do đó, mỗi năm báo cáo sơ kết công tác quý để có 4 bản báo cáo. Thời gian báo cáo sơ kết công tác quý được thực hiện vào những ngày cuối quý.

Báo cáo sơ kết công tác 6 tháng đầu năm: Nội dung báo cáo công tác sơ kết 6 tháng đầu năm trình bày những kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức trong 6 tháng đầu năm, vạch ra những ưu điểm, những hạn chế cần khắc phục và nhiệm vụ còn phải làm trong 6 tháng còn lại của năm đó.

- Báo cáo tổng kết: là loại văn bản được ban hành sau khi đã hoàn thành hoặc đã hoàn thành một cách căn bản một công việc nhất định. Khác với báo cáo sơ kết có mục đích tiếp tục hoàn thành công việc một cách tốt nhất, trong báo cáo tổng kết, mục đích là để đánh giá lại quá trình thực hiện một công việc, so sánh kết quả đạt được với mục tiêu, nhiệm vụ đã đề ra, rút kinh nghiệm cho các hoạt động quản lý cùng loại hoặc tương tự về sau từ việc lập kế hoạch hoạt động

đến tổ chức thực hiện các hoạt động đó trên thực tế. Báo cáo tổng kết thường gắn vào một thời gian nhất định, thường là một năm, 5 năm, 10 năm, 15 năm, ..

Nội dung của báo cáo tổng kết năm sẽ trình bày tất cả các mặt công tác của cơ quan, tổ chức trong một năm thực hiện kế hoạch; nêu rõ các số liệu cụ thể đã đạt được của các chỉ tiêu, kế hoạch cấp trên giao. Trong báo cáo tổng kết năm thường nêu lên kết quả phấn đấu một năm của tất cả cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan, các ưu điểm và yếu kém, rút ra bài học kinh nghiệm cho những năm tới, khen thưởng những đơn vị, cá nhân hoàn thành tốt nhiệm vụ, kế hoạch công tác. Trong báo cáo tổng kết năm cần dành một phần để nói về phương hướng, nhiệm vụ và những chỉ tiêu chủ yếu của kế hoạch năm tới của cơ quan, tổ chức. Vì vậy, báo cáo tổng kết công tác năm của cơ quan, tổ chức được biên soạn đầy đủ, công phu, được lấy ý kiến đóng góp của các đơn vị, cá nhân, cán bộ chủ chốt trong cơ quan, tổ chức.

### **3. Ý nghĩa của báo cáo**

a. Báo cáo là phương tiện đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức

Báo cáo giúp cho cơ quan, tổ chức cấp trên nắm được tình hình, kết quả công việc, hay những khó khăn vướng mắc của cơ quan, tổ chức cấp dưới. Từ đó có căn cứ để theo dõi, đánh giá kết quả hoạt động, tạo nên sự gắn kết trong việc hiện công việc giữa cấp trên và cấp dưới.

b. Báo cáo là phương tiện truyền dẫn thông tin, là căn cứ để cơ quan cấp trên ra quyết định quản lý

Báo cáo là một loại văn bản hành chính thông thường nhưng có khả năng mang lại những thông tin thiết thực cho việc ra quyết định của chủ thể quản lý. Chính vì lẽ đó, hoạt động viết báo cáo của cấp dưới gửi lên cấp trên sẽ giúp cơ quan, tổ chức cấp trên nắm được tình hình hoạt động của các cơ quan, tổ chức cấp dưới trước khi ra quyết định, nhằm hướng hoạt động quản lý đến các mục tiêu đã định. Mặt khác, thông qua báo cáo, cơ quan quản lý cấp trên có thể kiểm chứng được tính khả thi, sự phù hợp hay bất cập của chính sách do chính họ ban hành để sửa đổi kịp thời. Các báo cáo sơ kết, tổng kết công tác, báo cáo chuyên đề là những tư liệu quan trọng giúp cho các cơ quan chuyên ngành, các nhà khoa học



nghiên cứu tổng kết các vấn đề thực tiễn của xã hội, của tự nhiên để tham mưu cho các cơ quan quản lý nhà nước hoạch định chính sách, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ yêu cầu quản lý kinh tế, xã hội một cách chính xác.

c. Báo cáo là phương tiện giải trình của cơ quan cấp dưới với cơ quan cấp trên

Với tính chất là loại văn bản mô tả sự việc, trong nội dung các bản báo cáo phải cung cấp đầy đủ các thông tin cần thiết, trình bày, giải thích về các kết quả hoạt động, những ưu điểm, khuyết điểm, nguyên nhân của nó và những bài học kinh nghiệm để phát huy hoặc để ngăn ngừa trong thời gian tới. Qua báo cáo, cơ quan cấp trên nhận định đúng về kết quả công việc của cấp dưới, những khó khăn vướng mắc mà cấp dưới gặp phải để giúp đỡ tháo gỡ nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ, tạo nên sự gắn bó chặt chẽ trong thực hiện công tác giữa cấp trên và cấp dưới. Về nguyên tắc, nội dung báo cáo phải trung thực và khi phân tích đúng các nguyên nhân, rút ra bài học kinh nghiệm, đề cập về phương hướng, nhiệm vụ của đơn vị mình, người viết báo cáo có thể tạo ra những tư vấn hiệu quả cho cấp trên tham khảo và đưa ra quyết định. Ở một góc độ khác, cũng thông qua hoạt động viết báo cáo, chính cấp viết báo cáo (cấp dưới) sẽ phân tích, đánh giá nguyên nhân của những khó khăn, kiểm chứng chính sách của các cấp ban hành, trong đó có chính sách do chính họ ban hành để sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý công việc.

## **II. YÊU CẦU CỦA BÁO CÁO**

### **1. Yêu cầu về nội dung**

a. Trung thực, khách quan, chính xác, khoa học, không được suy luận

Báo cáo là một trong các kênh thông tin quan trọng ảnh hưởng đến giá trị của các quyết định quản lý. Với tính chất mô tả nhằm mục đích cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền ra quyết định, báo cáo cần phải đúng với thực tế. Thông tin chính xác, đầy đủ không thêm hay bớt thông tin. Điều đó có nghĩa là, thực tế như thế nào thì viết như thế ấy, không thêm thắt, suy diễn. Người viết báo cáo không được che giấu khuyết điểm hay đề cao thành tích mà đưa vào những chi tiết, số liệu không đúng trong thực tế. Đáng lưu ý là báo cáo cung cấp



thông tin cho các quyết định quản lý nhưng báo cáo cũng là sự tự phản ánh của chính cơ quan ban hành báo cáo.

Trên thực tế tồn tại nhiều loại báo cáo khác nhau nhưng điểm chung của các loại báo cáo thể hiện ở hình thức mô tả thực tế và mục đích là nhằm cung cấp thông tin phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước. Vì thế, dù là loại nào, báo cáo cũng phải được viết một cách trung thực và khách quan. Các vấn đề nêu ra trong báo cáo phải được mô tả đầy đủ, chính xác và có tính khái quát, tính cụ thể.

Bố cục của báo cáo phải đầy đủ, rõ ràng. Một báo cáo phải được trình bày một cách hợp lý, khoa học, phù hợp với tính chất của công việc và đối tượng báo cáo.

#### b. Đầy đủ, cụ thể, có trọng tâm, trọng điểm

Báo cáo là cơ sở để các cơ quan cấp trên và người có thẩm quyền tổng kết, đánh giá tình hình và ban hành các quyết định quản lý, vì vậy, không được viết chung chung, tràn lan hay vụn vặt mà phải cụ thể và có trọng tâm, xuất phát từ mục đích, yêu cầu của bản báo cáo cũng như yêu cầu của đối tượng cần nhận báo cáo.

- Nhận định đúng những ưu điểm và hạn chế diễn ra trong thực tế;
- Xác định đúng nguyên nhân của những thành công và nguyên nhân của những hạn chế đối với vấn đề cần báo cáo;
- Chỉ ra những bài học kinh nghiệm xác đáng, không chung chung;
- Xây dựng phương hướng, nhiệm vụ cho thời gian tới một cách mạch lạc và có căn cứ, phù hợp với điều kiện thời gian và nguồn lực thực tế, có tính khả thi cao.

## **2. Yêu cầu về hình thức**

a. Sử dụng đúng mẫu báo cáo theo quy định của cơ quan, đơn vị (nếu có) hoặc tự xây dựng mẫu báo cáo phù hợp với mục đích, nội dung của vấn đề cần báo cáo

b. Bản báo cáo được trình bày mạch lạc, không có lỗi chính tả hay lỗi kỹ thuật (khoảng trống hay lỗi font chữ,..)

c. Sử dụng cách hành văn đơn giản, dễ hiểu, phù hợp với văn phong hành chính

d. Thể thức theo quy định của pháp luật hiện hành

### **3. Yêu cầu về tiến độ**

Báo cáo phải đảm bảo tính thời gian, kịp thời ban hành. Mục đích chính của báo cáo là phục vụ cho công tác quản lý của nhà nước, của các tổ chức và doanh nghiệp, vì thế, sự chậm trễ của các báo cáo sẽ ảnh hưởng đến việc ban hành quyết định quản lý của các cơ quan công quyền hoặc sự chậm trễ báo cáo trong doanh nghiệp sẽ ảnh hưởng đến cơ hội kinh doanh của doanh nghiệp. Do đó, báo cáo cần thiết phải được ban hành một cách nhanh chóng, kịp thời.

## **III. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHẤT LƯỢNG BÁO CÁO**

### **1. Quan điểm chỉ đạo của lãnh đạo**

Phần lớn các trường hợp báo cáo là sự tự phản ánh tình hình hoạt động của cơ quan, tổ chức, để qua đó các cấp có thẩm quyền đánh giá được năng lực hoạt động của cơ quan báo cáo trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Báo cáo thường là căn cứ cho các nhận định và quyết định của cơ quan quản lý cấp trên. Do đó, trong nhiều trường hợp, lãnh đạo cơ quan viết báo cáo thường chỉ đạo những nội dung cần nhấn mạnh, thậm chí che giấu khuyết điểm bằng lối viết chung chung, khó nhận định để bảo vệ lợi ích của ngành, của địa phương mình, cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp mình chứ không phục vụ lợi ích chung của quản lý. Trong những trường hợp đề cao lợi ích cục bộ thì thông tin trong báo cáo sẽ ít độ tin cậy cho quyết định quản lý. Cơ quan ra quyết định khi đó cần phải so sánh, đối chiếu, sử dụng nhiều nguồn thông tin khác nhau cho các quyết định của mình.

### **2. Người viết báo cáo**

Người viết dù là được giao soạn thảo loại báo cáo nào cũng cần phải viết với một quan điểm trung thực, khách quan và khoa học. Mặc dù báo cáo là loại văn bản phi cá tính nhưng khi nhận định tình hình, người viết thường khó thoát hoàn toàn khỏi quan điểm, cách nhận định của cá nhân. Với cùng một sự việc người bi quan và người lạc quan, người thiên về lý trí hay thiên về tình cảm sẽ

đánh giá khác nhau, theo đó mỗi người sẽ mô tả sự việc, dự đoán tình hình theo cách đánh giá của mình. Vì thế, người viết báo cáo chỉ được đánh giá, đưa nhận định dựa theo kết quả đã khảo sát, mô tả.

### **3. Mức độ và tính chất của các sự kiện cần báo cáo**

Quá trình hoạt động của các cơ quan hay công việc cần báo cáo thường gồm nhiều sự kiện nối tiếp nhau. Trong trường hợp các sự kiện diễn ra theo một chiều tương đối ổn định dễ gây nên sự đánh giá của người viết theo cùng chiều hướng đó. Điều đó có thể giải thích rằng, khi các sự kiện diễn ra theo chiều hướng tốt dần thì dễ tạo tâm lý lạc quan, người báo cáo có thể không thấy hết hoặc coi nhẹ những khó khăn cần khắc phục. Ngược lại, nếu các sự kiện diễn ra theo hướng xấu dần, thường tạo tâm lý bi quan cho người viết báo cáo, người báo cáo sẽ nhìn thấy vấn đề với khó khăn nhiều hơn, khả năng giải quyết đẩy lên độ phức tạp lớn hơn. Trong trường hợp báo cáo có quá nhiều sự kiện phải phản ánh cũng ít nhiều tạo ra những áp lực tâm lý và nhận định sai lệch nhất định khi viết báo cáo.

## **IV. QUY TRÌNH VIẾT BÁO CÁO**

### **1. Quy trình chung**

a. Bước 1: Xác định mục đích, yêu cầu của bản báo cáo

- Xác định mục đích của bản báo cáo theo yêu cầu của cấp trên hoặc do tính chất của công việc đang thực hiện quyết định;

- Thực hiện thu thập các dữ liệu cần báo cáo. Các dữ liệu có thể được thu thập từ những nguồn như từ việc khảo sát thực tế trong hoạt động của các phòng ban; từ số liệu qua báo cáo của chính các phòng, ban; từ ý kiến nhận định phản hồi của cán bộ nhân viên cơ quan, của những người có liên quan, của báo chí;

- Đối chiếu và phân tích các thông tin đã thu nhận được để có được thông tin chính xác đưa vào trong báo cáo;

- Sắp xếp, tổng hợp các dữ liệu theo một trật tự nhất định để đưa vào báo cáo;

- Dự kiến đánh giá tình hình, rút kinh nghiệm, đề xuất ý kiến lên cấp trên.

b. Bước 2: Xác định nội dung cần đưa vào bản báo cáo, xây dựng đề cương

Dựa trên cơ sở những thông tin đã thu thập được và mục đích của việc báo cáo, người viết cần lựa chọn các thông tin về những vấn đề gần nhau để đưa vào phần nội dung. Các thông tin được sử dụng không trích nguyên văn mà cần tóm tắt những ý chính để vấn đề được nêu ra một cách cô đọng nhưng vẫn mang đầy đủ ý nghĩa của nội dung cần nêu.

- Đề cương báo cáo (tổng kết, sơ kết) có cấu trúc như sau:

Mở đầu: Nêu những điểm chính về chủ trương, công tác, nhiệm vụ được giao, nêu hoàn cảnh thực hiện với những khó khăn, thuận lợi có ảnh hưởng chi phối đến kết quả thực hiện.

Phần nội dung: (i) Tổng kết, đánh giá kết quả đạt được so với kế hoạch đề ra, kiểm điểm những việc đã làm được, chưa làm được, những nguyên nhân đem đến kết quả trên; (ii) Đề ra phương hướng, nhiệm vụ trong thời gian tới.

Phần kết thúc: Nêu những mục tiêu, nhiệm vụ, những biện pháp thực hiện, những kiến nghị, đề nghị sự giúp đỡ, hỗ trợ của cấp trên hay các cơ quan chức năng.

c. Bước 3: Thu thập và xử lý thông tin

Thu thập và xử lý thông tin có vai trò quan trọng đối với việc soạn thảo báo cáo, giúp cho việc viết báo cáo chính xác, có bằng cứ tin cậy. Thông tin được đưa vào văn bản cần được xử lý, kiểm tra, và đánh giá độ tin cậy, mức độ chính xác của nguồn cung cấp thông tin. Đây là một khâu mà người viết cần phải thực hiện một cách cẩn trọng và nghiêm túc để đảm bảo cho chất lượng của bản báo cáo khi được ban hành. Có thể nói không có thông tin, không có tư liệu thì không thể có báo cáo.

d. Bước 4: Soạn thảo báo cáo

Trên cơ sở đề cương báo cáo đã được lãnh đạo phê duyệt và dựa vào các thông tin, tư liệu đã sưu tầm được để tiến hành viết báo.

đ. Bước 5: Hoàn thiện và trình lãnh đạo duyệt



Kết thúc giai đoạn viết báo cáo trên đây, văn bản có thể hoàn thành để trình lãnh đạo duyệt. Đối với những báo cáo quan trọng (báo cáo tổng kết năm hoặc 5 năm, 10 năm trở lên), người soạn báo cáo cần dựa vào dàn ý và sửa chữa, bổ sung, biên tập hoàn chỉnh rồi trình lãnh đạo phê duyệt.

## **2. Quy trình viết báo cáo sơ kết, báo cáo tổng kết và báo cáo sự việc**

### **a. Viết báo cáo sơ kết, báo cáo tổng kết**

- Bước 1: Ban hành hướng dẫn về chủ trương sơ kết, tổng kết

Các báo cáo sơ kết công tác thường đơn giản hoặc đã được mẫu hóa theo mẫu quy định nên không có văn bản hướng dẫn.

Đối với các báo cáo tổng kết, cơ quan báo cáo cần ban hành văn bản hướng dẫn về chủ trương tổng kết công tác hoặc chủ trương tổng kết chuyên đề với các yêu cầu như: nội dung văn bản trình bày cụ thể những vấn đề, những số liệu phải báo cáo; những ưu điểm, khuyết điểm, những nguyên nhân của ưu điểm, khuyết điểm; những bài học kinh nghiệm; các tiêu chuẩn bình bầu danh hiệu thi đua; quy định thời gian hoàn thành báo cáo để nộp lên cấp trên.

- Bước 2: Thu thập thông tin, tư liệu để viết báo cáo

Các tư liệu và thông tin có thể được thu thập để viết báo cáo sơ kết và báo cáo tổng kết bao gồm:

+ Các văn bản quy phạm pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức; hoặc các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chuyên đề báo cáo;

+ Kế hoạch công tác năm của cơ quan, tổ chức hoặc kế hoạch đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

+ Các báo cáo sơ kết, tổng kết hoặc báo cáo chuyên đề của cơ quan, tổ chức cấp dưới gửi đến;

+ Tài liệu, số liệu do người viết báo cáo trực tiếp khảo sát thực tế thu thập được.

- Bước 3: Xây dựng đề cương báo cáo sơ kết, tổng kết

Trên cơ sở văn bản hướng dẫn tổng kết của cơ quan, tổ chức cấp trên, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tình hình thực hiện hoạt động thực tế

của cơ quan, tổ chức để xây dựng đề cương báo cáo. Đề cương báo cáo giúp người soạn thảo báo cáo trình bày nội dung chính xác, đầy đủ.

Xây dựng đề cương báo cáo tổng kết theo 3 phần: Phần mở đầu, phần nội dung và phần kết luận.

- Bước 4: Viết tên và nội dung báo cáo

+ Viết tên báo cáo: Đối với báo cáo sơ kết thì tên báo cáo gồm các mục: tên loại văn bản (báo cáo); nội dung báo cáo (sơ kết công tác); thời gian báo cáo (tháng hoặc quý). Đối với báo cáo tổng kết thì tên báo cáo phải ghi bổ sung thêm phương hướng công tác. Ví dụ: "Báo cáo tổng kết năm học 2012 - 2013 và phương hướng, nhiệm vụ năm học 2013 - 2014". Nếu là báo cáo tổng kết chuyên đề thì tên của báo cáo gồm ba thành phần: tên loại văn bản (báo cáo); nội dung báo cáo: (tổng kết + tên chuyên đề); thời gian: ( từ năm..đến năm..).

+ Viết nội dung báo cáo: Báo cáo tổng kết năm và báo cáo tổng kết chuyên đề đều phải gồm ba phần: Mở đầu, nội dung và kết luận.

Phần mở đầu: Nêu những điểm chính về chủ trương, công tác, nhiệm vụ được giao, nêu hoàn cảnh thực hiện với những khó khăn, thuận lợi. Phần mở đầu phải trình bày được mục đích của báo cáo, giúp người đọc biết nội dung báo cáo sẽ giải quyết những vấn đề gì.

Phần nội dung: Tổng kết công tác đã thực hiện và phương hướng nhiệm vụ trong thời gian tới.

Tổng kết công tác: Trình bày các kết quả đã đạt được trong việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ, chỉ tiêu kế hoạch được giao. Các kết quả đạt được phải thể hiện bằng số liệu cụ thể. Phân tích những kết quả đạt được trong việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ, chỉ tiêu, kế hoạch. Mục đích của việc phân tích này là để người đọc, người nghe thấy được việc hoàn thành chỉ tiêu, kế hoạch cấp trên giao ở mức độ như thế nào (hoàn thành số lượng lớn kế hoạch, hoàn thành kế hoạch, hoàn thành vượt mức kế hoạch cấp trên giao). Để giải đáp được mục đích này, người viết báo cáo cần lập bảng so sánh để vấn đề được minh bạch, rõ ràng và mang lại sức thuyết phục. Mục đích thứ hai là, việc phân tích kết quả đạt được để mọi người thấy được sự tiến bộ, đi lên hay đi xuống của

tổ chức đó. Để giải đáp được mục đích này người viết báo cáo phải lập bảng so sánh về các số liệu thực hiện chỉ tiêu, kế hoạch năm nay so với một số năm cận kề trước đó.

Bài học kinh nghiệm: Trong nội dung báo cáo không thể thiếu mục bài học kinh nghiệm, là những điều được rút ra từ thực tiễn hoạt động, từ nguyên nhân của những thành công và sai lầm, thiếu sót đã nêu ở phần trên. Bài học kinh nghiệm là rất có ích để lại phục vụ cho công tác của những năm sau, truyền lại cho những người đi sau, phát huy, nhân rộng những bài học có ích, hạn chế những sai lầm, thiếu sót, khuyết điểm mà những người đi trước đã mắc phải. Báo cáo kết quả về thi đua khen thưởng là một trong những mục quan trọng tiếp theo trong phần nội dung của báo cáo. Nội dung mục này trình bày các tiêu chuẩn và cách xét chọn các đơn vị và cá nhân đạt danh hiệu thi đua như: Lao động tiên tiến, chiến sỹ thi đua cơ sở, Chiến sỹ thi đua cấp ngành, Huân chương lao động, v.v...; Trình bày các mức thưởng, các danh hiệu thi đua và quyết định thi đua của thủ trưởng cơ quan, tổ chức. Mục này công khai đánh giá kết quả công tác của các đơn vị, tổ chức và cá nhân, nhằm động viên đơn vị, tổ chức và cá nhân hoàn thành nhiệm vụ được giao.

Phương hướng, nhiệm vụ công tác trong năm tới (hoặc những năm tới): Trong báo cáo tổng kết công tác hoặc báo cáo tổng kết chuyên đề thì phần này trình bày khái quát những nội dung chính công tác của năm tới hoặc thời gian tới về các vấn đề như: (i) Các chỉ tiêu kế hoạch (được trình bày thành các đề mục căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của tổ chức mình và các chỉ tiêu kế hoạch cấp trên giao); (ii) Trình bày có trọng tâm, trọng điểm những công tác cần thực hiện trong năm tới; (iii) Các giải pháp chính để thực hiện chỉ tiêu, kế hoạch nêu trên.

Phần kết luận: Đánh giá, tổng kết chung về kết quả thực hiện nhiệm vụ công tác của cơ quan, tổ chức. phần kết luận phải nêu được hai vấn đề cơ bản: những kết quả chủ yếu thực hiện nhiệm vụ công tác năm qua và những kiến nghị với cơ quan, tổ chức cấp trên. Nội dung kiến nghị cần nêu những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan, tổ chức cấp trên như:

+ Cơ chế, chính sách, chế độ đối với cơ quan, tổ chức cấp dưới.

+ Hỗ trợ về tài chính, về dự án.

+ Hỗ trợ về khoa học - công nghệ, thiết bị máy móc vật tư, ..

- Bước 5: Đóng góp ý kiến và hoàn thiện báo cáo sơ kết, tổng kết

Đối với trường hợp của báo cáo sơ kết, có thể không cần lấy hết ý kiến đóng góp của các đơn vị liên quan. Các số liệu chỉ ước tính mà không cần chính xác tuyệt đối. Đối với báo cáo tổng kết thì yêu cầu cao hơn. Báo cáo tổng kết công tác là văn bản quan trọng, đòi hỏi tính chính xác, công khai, minh bạch và dân chủ thì đòi hỏi cần có sự đóng góp ý kiến của những đơn vị, cá nhân có liên quan. Đối tượng đóng góp ý kiến cho báo cáo tổng kết là cán bộ chủ chốt của các đơn vị, cơ quan, tổ chức, những người có trình độ chuyên môn cao tham gia vào những công việc quan trọng của cơ quan, tổ chức.

Về quy trình, đơn vị chủ trì sẽ viết bản thảo báo cáo tổng kết, sau khi hoàn thành bản thảo, đơn vị chủ trì trình lên lãnh đạo cơ quan, tổ chức. Lãnh đạo có công văn yêu cầu góp ý kiến gửi đến các đối tượng đóng góp ý kiến. Đơn vị chủ trì viết báo cáo tổng kết có trách nhiệm tiếp thu, tập hợp các ý kiến đóng góp của các đơn vị và cá nhân liên quan, bổ sung, chỉnh sửa và hoàn thiện báo cáo tổng kết. Việc đóng góp ý kiến thường rất nhiều vấn đề. Đơn vị chủ trì viết báo cáo tổng kết cần phải căn cứ vào mục đích, nội dung báo cáo để bổ sung những nội dung báo cáo còn thiếu, sửa chữa lại những nội dung số liệu trình bày chưa chính xác, sửa chữa lại những nhận định, đánh giá chủ quan về các thành tích và những hạn chế để hoàn thiện báo cáo tổng kết trình lãnh đạo để công bố tại hội nghị tổng kết.

b. Viết báo cáo sự việc

Báo cáo sự việc là việc trình bày lại một sự việc xảy ra hoặc đột xuất xảy ra tại một thời điểm nào đó. Mục đích của việc viết báo cáo về các sự việc, sự kiện là giúp cho cơ quan quản lý các cấp liên quan nắm được bản chất sự việc, sự kiện xảy ra để đề ra các chủ trương, biện pháp giải quyết một cách chính xác, hiệu quả. Đối tượng viết báo cáo sự việc là cơ quan, tổ chức được cấp có thẩm quyền giao nhiệm vụ thực hiện công việc đó. Nếu sự việc xảy ra có liên quan



đến chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức nào thì cơ quan, tổ chức đó phải viết báo cáo. Những cơ quan, tổ chức được cơ quan có thẩm quyền giao quản lý sự việc là nơi tiếp nhận báo cáo. Các bước soạn thảo báo cáo sự việc:

- Bước 1: Thu thập, phân tích thông tin, tư liệu

Thông tin, tư liệu liên quan đến sự việc là cơ sở, bằng chứng, là căn cứ để trình bày báo cáo về sự việc đó. Mỗi sự việc đều có các mối liên hệ và các loại thông tin, tư liệu khác nhau. Vì vậy người viết báo cáo sự việc phải phân tích các mối quan hệ của sự việc để sưu tầm, thu thập đầy đủ và chính xác thông tin, tư liệu liên quan.

+ Yêu cầu về thông tin, tư liệu: Thông tin, tư liệu đó phải liên quan đến sự việc (thông tin, tư liệu trước lúc xảy ra, trong lúc xảy ra và sau khi xảy ra vụ việc); Thông tin, tư liệu phải chính xác, trung thực: các nguồn thông tin có thể đến từ người dân, người tham gia sự việc, người chứng kiến, máy quay tự động, báo chí,... Do đó, có những thông tin, tư liệu khách quan, phản ánh đúng sự việc nhưng cũng có thể thông tin, tư liệu mang tính thiên vị, bênh vực người nào đó, không khách quan. Điều đó đòi hỏi người viết báo cáo phải có trình độ phân tích, xử lý, chọn lọc thông tin chính xác.

+ Các loại thông tin, tư liệu cần thu thập: Tài liệu thành văn (các văn bản liên quan); Lời khai của nhân chứng hoặc người tham gia sự việc, người bị hại; Tài liệu ghi âm, ghi hình (máy móc tự động thực hiện); Các báo cáo về sự việc của các tổ chức liên quan; Văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến sự việc.

- Bước 2: Viết báo cáo sự việc

+ Cách viết tên gọi của báo cáo sự việc có thể viết theo một số cách như: Tên gọi loại văn bản: (Báo cáo về việc..); Tên loại sự việc xảy ra: (đình công, khiếu kiện, cháy nổ,..); Tên địa điểm xảy ra sự việc; Thời gian xảy ra sự việc: phút, giờ, ngày, tháng, năm. (nếu sự việc xảy ra nhanh thì bắt đầu bằng việc dùng phút, giờ; nếu xảy ra dài thì nghi bắt đầu từ ngày, tháng, năm).

+ Viết nội dung báo cáo theo trình tự: Mô tả tình tiết, diễn biến sự việc đã xảy ra, chỉ ra những hậu quả về người, về tài sản, về trật tự, trị an; Đánh giá bước đầu về nguyên nhân dẫn đến vụ việc đó (nếu có thể làm được); Nêu rõ

những biện pháp đã thực hiện nhằm giải quyết vụ việc đó và tình hình thực tế sau khi áp dụng các biện pháp để giải quyết vụ việc đó; Dự kiến những tình huống, những phản ứng, vụ việc có khả năng xảy ra tiếp theo và dự kiến những biện pháp có thể ngăn ngừa; Xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên và đề nghị cấp trên hỗ trợ các điều kiện để khắc phục hậu quả hoặc ứng phó với những tình huống có thể tiếp tục xảy ra.

Sau khi hoàn thành bản thảo báo cáo sự việc, người viết báo cáo hoặc đơn vị chủ trì viết báo cáo trình hồ sơ báo cáo sự việc lên lãnh đạo cơ quan, tổ chức xem xét, phê duyệt và phát hành chính thức.

## **V. CÁC LỖI THƯỜNG GẶP TRONG BÁO CÁO**

### **1. Lỗi trình bày bản báo cáo**

#### **a. Cách đánh số**

Đánh số thứ tự trong một bản báo cáo có vai trò quan trọng trong việc giúp người đọc nắm được cấu trúc của bài viết. Cách đánh số trong một bản báo cáo phải thống nhất theo một trình tự lớn, nhỏ nhất quán. Các lỗi thường gặp có thể là đánh số theo hình thức phân cấp (ví dụ: 2.1; 2.1.1.; 2.1.1.1,.. nhưng cũng chính trong báo cáo lại có mục 3.1, a,..); Hoặc đánh số không theo thứ tự (số La Mã, số nguyên, chữ cái hoa,..). Trong một số trường hợp tại chương đầu viết theo số La Mã, chương sau lại đánh số theo chữ in hoa.

Một số báo cáo tạo ra một mục lớn nhưng sau đó lại chỉ tạo một mục con (ví dụ: Chương II có phần 2.1 nhưng lại không có phần 2.2). Giải pháp cho vấn đề này là nên dùng LaTeX hoặc chức năng Style của Microsoft Word.

#### **b. Hình ảnh, bảng biểu và công thức trong báo cáo**

Hình ảnh, bảng biểu là những bằng chứng số liệu hoặc các hình ảnh minh họa cho những nhận định của báo cáo trở nên rõ ràng, minh bạch và thuyết phục người đọc. Tuy nhiên, việc sử dụng hình ảnh, bảng biểu và công thức cũng hay gặp các lỗi như không liên quan đến nội dung, không rõ ràng, không được giải thích,... Trong nhiều báo cáo, các bảng biểu, hình ảnh không đánh số dễ gây ra sự nhầm lẫn. Trong nhiều bản báo cáo kỹ thuật và khoa học đã không đặt tên

cho các hình ảnh, bảng biểu và công thức, tạo ra những khó khăn cho việc tham khảo đến các tài liệu khác.

Các báo cáo thường có tham chiếu "xem hình bên dưới" và thừa khoảng nửa trang giấy do hình quá lớn phải sang mặt bên. Giải pháp ở đây là nên đánh số hoặc đặt tên các hình để viện dẫn "xem hình x". Sau đó có thể đưa hình vẽ, bảng biểu đến bất cứ vị trí nào thích hợp cho việc dàn trang.

Hình ảnh, bảng biểu và công thức khi đưa vào báo cáo nhiều khi không có tác dụng với nội dung vì nó không được giải thích. Nhiều báo cáo để bảng biểu, hình ảnh lấp đầy báo cáo, người đọc không hiểu hình ảnh, bảng biểu đó mô tả cái gì, muốn nói cái gì.

Trong nhiều trường hợp bảng biểu, hình ảnh được chụp từ các báo cáo khác hoặc lấy từ nguồn trên mạng nên chất lượng hình ảnh thấp, mờ, không thể đọc được hình. Trong trường hợp này, người viết báo cáo nên vẽ lại.

#### c. Lỗi sử dụng dấu câu và khoảng trắng

Có nhiều báo cáo đã viết đoạn quá dài mà không có dấu chấm câu. Trong nhiều báo cáo đã sử dụng tùy tiện hoặc thiếu khoảng trắng trong khi viết. Lưu ý khi sử dụng khoảng trắng là: (i) Đối với các dấu câu, sau dấu chấm, chấm phẩy, hai chấm,... không được đặt khoảng trắng ở trước và sau dấu câu mà nên có dấu cách bình thường như đang viết một từ bất kỳ; (ii) Đối với dấu ngoặc đơn hoặc ngoặc kép thì phía ngoài dấu ngoặc là một khoảng trắng, phía trong dấu ngoặc không có khoảng trắng.

#### d. Lỗi định dạng

Nhiều báo cáo bị lỗi về sử dụng font chữ: Font chữ thường được sử dụng để viết báo cáo là loại Serif và Time New Roman. Khi cần mô tả các đoạn mã nguồn phải sử dụng các loại font Monospace như Courier New, Lucida Console hoặc Monaco (Trên Mac OS).

## **2. Lỗi ngôn ngữ, văn phong**

Các lỗi thường gặp: sai lỗi chính tả, dùng từ không thích hợp trong các báo cáo khoa học kỹ thuật như dùng đại từ ngôi thứ nhất: tôi, ta, chúng tôi..., các từ cảm thán, từ địa phương, văn nói,... vào báo cáo. Cũng có trường hợp

dùng từ lủng củng, ý không rõ ràng, ý trước mâu thuẫn với ý sau. Để khắc phục lỗi diễn đạt lan man, không rõ ý, người viết báo cáo nên nêu ra câu chủ đề. Các câu tiếp theo sẽ triển khai ý của câu chủ đề.

## **VI. KỸ NĂNG SOẠN THẢO MỘT BÁO CÁO**

### **1. Báo cáo tháng; báo cáo quý; báo cáo năm**

#### **a. Báo cáo tháng, quý**

Là loại báo cáo thuộc báo cáo thường xuyên hay còn gọi là báo cáo định kỳ, được dùng để kiểm điểm việc thực hiện nhiệm vụ được giao trong tháng, quý và kết quả việc thực hiện các nhiệm vụ đó. Đồng thời có thể nêu tình hình thực hiện các đề án, dự án (nếu có) và dự kiến phương hướng, cách thức thực hiện nhiệm vụ cho tháng, quý tiếp theo.

- Nội dung được thể hiện trong báo cáo tháng, quý
- + Điểm lại những việc đã là được trong tháng, quý so với kế hoạch công việc đặt ra đầu tháng, đầu quý;
- + Những việc chưa làm được;
- + Vì sao chưa làm được, nguyên nhân và giải pháp;
- + Đề xuất, kiến nghị trong tháng, quý tới sẽ giải quyết, sẽ làm những việc tiếp theo mà trong tháng, quý chưa giải quyết được;
- + Phương hướng, nhiệm vụ cần phải thực hiện trong tháng tới, quý tới.
- Phương pháp viết báo cáo tháng, quý
- + Đối với báo cáo tháng của phòng, ban chuyên môn: công chức được giao nhiệm vụ viết sẽ dựa trên kế hoạch công việc đầu tháng của phòng mình để có cơ sở đánh giá những công việc đã làm được so với kế hoạch (nếu có kế hoạch). Nếu không có kế hoạch thì người được giao nhiệm vụ sẽ dựa vào chức năng, nhiệm vụ của phòng; dựa vào biên bản cuộc họp phòng đầu tháng để từ đó xác định các công việc cụ thể mà phòng chuyên môn đã họp bàn sẽ làm trong tháng, từ đó có cơ sở xác định những công việc phòng đã làm được, những việc chưa làm được ...
- + Thu thập thông tin qua báo cáo tuần trong tháng đó (nếu có).



- Đối với báo cáo của cơ quan, tổ chức: công chức được giao nhiệm vụ viết sẽ dựa trên kế hoạch công việc đầu tháng của cơ qua mình để có cơ sở đánh giá những công việc đã làm được so với kế hoạch (nếu có kế hoạch). Nếu không có kế hoạch thì người được giao nhiệm vụ sẽ dựa vào chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhưng nên chia theo từng lĩnh vực hoạt động của cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, tùy theo quy mô của tổ chức mà người viết có thể xác định phương pháp thu thập thông tin, có thể chia theo mảng nội dung hoặc chia theo từng lĩnh vực hoạt động của cơ quan, tổ chức.

- Đối với báo cáo quý: phương pháp, cách thức có được thông tin để viết cũng tương tự như báo cáo tháng, song báo cáo quý người làm báo cáo sẽ tổng hợp thông tin trên cơ sở báo cáo các tháng trong quý; trên cơ sở kế hoạch hoạt động của cơ quan trong một quý (nếu có) hoặc là trong kế hoạch tổng thể của năm nhưng phân chia công việc làm trong quý đó. Trên cơ sở các công việc đã đưa ra trong bản kế hoạch, mục tiêu, chỉ tiêu đặt ra trong kế hoạch, người làm báo cáo tham chiếu với kết quả thực tế đạt được để từ đó có so sánh và đưa ra kết quả đạt được trong tháng đó.

#### b. Báo cáo năm

Báo cáo năm có thể thay thế cho báo cáo tổng kết nên các mục đánh giá, trình bày những kết quả đạt được của cơ quan tổ chức, những hạn chế, tồn tại, nguyên nhân của hạn chế và tồn tại và rút ra bài học kinh nghiệm cho năm sau phải được nhấn mạnh. Bên cạnh đó, việc nhận định triển vọng và vạch ra phương hướng nhiệm vụ cho năm sau, mục kiến nghị, đề nghị cũng phải được chú ý thích đáng (trên cơ sở những gợi ý phương hướng nhiệm vụ cho năm tới của cấp trên).

#### - Phương pháp soạn thảo

+ Nêu những thuận lợi, khó khăn mà cơ quan, tổ chức gặp phải trong năm qua, điếm qua những nội dung chính như: Thuận lợi; khó khăn trong năm;

+ Nêu tất cả những kết quả đã được, đã làm được trong năm so với kế hoạch đầu năm và so với năm trước;

+ Những công việc đặt ra đầu năm mà chưa làm được;

- + Nguyên nhân chưa làm được, biện pháp khắc phục;
- + Đề ra những biện pháp, cách thức giải quyết những công việc chưa làm được trong năm để năm tới tiếp tục giải quyết;
- + Nêu những kiến nghị, đề xuất thực hiện;
- + Phương hướng, nhiệm vụ cho năm tiếp theo.

Lưu ý: Báo cáo tổng kết năm nên phải bao quát tất cả mọi phương diện hoạt động của tổ chức.

- Phương pháp soạn thảo

+ Để tránh bỏ sót các hoạt động trong năm, trước hết người làm báo cáo cần xây dựng đề cương, trên cơ sở đề cương, đi vào thu thập, xử lý thông tin cho báo cáo;

+ Thu thập thông tin, trên cơ sở báo cáo quý, báo cáo tháng của tổ chức;

+ Dựa vào kế hoạch đầu năm để đánh giá chỉ tiêu;

+ Nếu là báo cáo tổng hợp của toàn cơ quan, bộ phận tham mưu làm văn bản trình lãnh đạo ký gửi đến tất cả các đơn vị trực thuộc đề nghị làm báo cáo gửi về văn phòng tổng hợp. Để thuận lợi cho việc tổng hợp thông tin báo cáo, có thể gửi kèm theo mẫu biểu những nội dung, thông tin mà mình cần tổng hợp.

b. Báo cáo theo lĩnh vực

Quản lý hành chính nhà nước liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau do vậy, mỗi lĩnh vực có những quy định cụ thể về báo cáo của lĩnh vực mà cơ quan, tổ chức đó phụ trách, loại báo cáo này thường có biểu mẫu quy định, các cơ quan, đơn vị khi soạn thảo cần theo biểu mẫu này thực hiện. Chẳng hạn, báo cáo tài chính; báo cáo về lĩnh vực thuế; báo cáo về thi hành án dân sự; báo cáo cải cách hành chính ....

## **2. Kỹ năng soạn thảo báo cáo đột xuất**

a. Báo cáo đột xuất

Như đã trình bày ở trên, báo cáo đột xuất là báo cáo được ban hành khi thực tế xảy ra các biến động bất thường như: hoả hạn, thiên tai, dịch bệnh... Các cơ quan, tổ chức cần phải báo cáo tình hình lên cơ quan cấp trên hoặc đến các cơ quan chức năng có thẩm quyền để có biện pháp giải quyết kịp thời. Trên thực tế,

có những vấn đề như hoả hoạn xảy ra, cơ quan địa phương có thể chủ động xử lý và báo cáo bằng lời thông qua điện thoại hoặc phương tiện truyền thông để các cơ quan có chức năng đến ứng cứu, giải quyết vấn đề hoả hoạn kịp thời giảm thiểu thiệt hại thấp nhất có thể, khi hoàn thành công việc mới báo cáo bằng văn bản.

Yêu cầu của báo cáo dạng này là thông tin phải chính xác và thời gian báo cáo phải kịp thời.

Nội dung của báo cáo cần thể hiện như sau:

- Tóm tắt tình hình xảy ra sự việc;
- Nguyên nhân xảy ra sự việc;
- Biện pháp xử lý;
- Mức độ xử lý;
- Kiến nghị giải quyết.

Tùy theo yêu cầu của mỗi trường hợp quản lý cụ thể mà người viết báo cáo có thể nhấn mạnh hoặc viết chi tiết một hoặc một số mục nội dung trong các mục nội dung kể trên.

## CÂU HỎI THẢO LUẬN VÀ ÔN TẬP

1. Phân tích các tiêu chí xác định một bản báo cáo có chất lượng tốt? Liên hệ thực tế với các báo cáo của bản thân được giao soạn thảo/tham gia soạn thảo.

2. Hãy xác định các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng của một bản báo cáo? Cho ví dụ minh họa từ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

3. Người viết báo cáo cần có các kỹ năng gì? Tại sao?

4. Trong thực tế, học viên thường gặp khó khăn gì khi soạn thảo báo cáo?

Giải pháp khắc phục.

5. Thực trạng chất lượng báo cáo của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
- Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.
- Nguyễn Minh Phương: Phương pháp soạn thảo văn bản hành chính, NXB. Chính trị Quốc gia, 2011.
- Lưu Kiếm Thanh: Hướng dẫn nghiệp vụ hành chính, NXB. Thống kê, Hà Nội 2011.
- Sổ tay nghiệp vụ hành chính văn phòng, kỹ thuật soạn thảo văn bản, mẫu soạn thảo văn bản quản lý và điều hành trong các cơ quan đơn vị hành chính sự nghiệp; doanh nghiệp và chính quyền địa phương các cấp năm 2013, NXB. Lao động, 2013.

### **PHẦN III**

## **HƯỚNG DẪN VIẾT TIỂU LUẬN TÌNH HUỐNG VÀ ĐI THỰC TẾ**

### **I. HƯỚNG DẪN VIẾT TIỂU LUẬN TÌNH HUỐNG**

#### **1. Mục đích**

- a. Là phần thu hoạch kiến thức và kỹ năng thu nhận được của đối tượng bồi dưỡng.
- b. Đánh giá mức độ kết quả học tập của học viên đã đạt được qua Chương trình.
- c. Đánh giá khả năng vận dụng kiến thức và kỹ năng đã thu nhận được vào thực tiễn tại vị trí công tác của đối tượng bồi dưỡng.

#### **2. Yêu cầu**

- a. Cuối khóa học, mỗi học viên phải viết một tiểu luận giải quyết tình huống trong hoạt động hành chính nhà nước gắn với công việc mà mình đang đảm nhận, trong đó chỉ ra kiến thức và kỹ năng thu nhận được, phân tích công việc hiện nay và đề xuất vận dụng vào công việc.
- b. Các yêu cầu và hướng dẫn cụ thể sẽ thông báo cho học viên khi bắt đầu khóa học.

#### **3. Hướng dẫn**

- a. Đúng yêu cầu của tiểu luận tình huống quản lý nhà nước.
- b. Độ dài không quá 20 trang A4 (không kể trang bìa, phần tài liệu tham khảo và phụ lục), sử dụng phông chữ Times New Roman, cỡ chữ 14, cách dòng 1,5.
- c. Văn phong/cách viết: Có phân tích và đánh giá, ý kiến nêu ra cần có số liệu minh chứng rõ ràng.

#### **4. Đánh giá**

Chấm điểm theo thang điểm 10: Điểm đạt là từ 5 điểm trở lên.

- Giỏi: Từ 9,0 - 10 điểm.
- Khá: 7,0 - 8,9 điểm.
- Trung bình: 5,0 - 6,9 điểm.

- Không đạt: Dưới 5,0 điểm.

## **II. HƯỚNG DẪN ĐI THỰC TẾ**

### **1. Mục đích**

- a. Quan sát và trao đổi kinh nghiệm công tác qua thực tiễn tại một cơ quan, đơn vị cụ thể.
- b. Giúp kết nối giữa lý thuyết với thực hành.

### **2. Yêu cầu**

- a. Giảng viên xây dựng bảng quan sát để học viên ghi nhận trong quá trình đi thực tế.
- b. Học viên chuẩn bị trước câu hỏi hoặc vấn đề cần làm rõ trong quá trình đi thực tế.

### **3. Hướng dẫn**

- a. Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng bố trí tổ chức và sắp xếp đi thực tế cho học viên.
- b. Cơ quan, đơn vị học viên đến thực tế chuẩn bị báo cáo kinh nghiệm và tạo điều kiện để học viên trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn.

**KT. BỘ TRƯỞNG**

**THỦ TRƯỞNG**



**Triệu Văn Cường**