

R

**CHƯƠNG TRÌNH KHCN CẤP NHÀ NƯỚC KX-05  
ĐỀ TÀI KX-05-11**

**Đề tài nhánh 02**

**NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ NHÂN LỰC  
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

**TẬP BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ**

**Hà Nội- 2004**

5471-2

13/9/05

**STT****TÊN CHUYÊN ĐỀ**

- 1 Các khái niệm công cụ và cách tiếp cận nghiên cứu nhân lực hành chính- nhà nước
- 2 Bản chất lao động của cán bộ hành chính nhà nước và những đặc trưng của quản lý nhân lực hành chính
- 3 Các chuẩn mực đánh giá công chức, viên chức trong bộ máy công quyền và những yêu cầu đổi mới
- 4 Lãnh đạo và người lãnh đạo trong bộ máy công quyền
- 5 Phân tích các chính sách quản lý nguồn nhân lực
- 6 Phân tích thực trạng đội ngũ theo các tiêu chí đánh giá
- 7 Tình hình sử dụng, quản lý đội ngũ công chức, viên chức trong bộ máy công quyền
- 8 Quy hoạch phát triển và chuẩn hoá đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước
- 9 Tuyển chọn, sử dụng, và đãi ngộ công chức làm việc
- 10 Bồi dưỡng, phát triển đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước
- 11 Xây dựng mô hình quản lý cán bộ hành chính nhà nước
- 12 Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý nguồn nhân lực hành chính (kinh nghiệm của các nước Phương Tây, các nước Đông Bắc á, các nước ASEAN)

## ***Chuyên đề 1: CÁC KHÁI NIỆM CÔNG CỤ VÀ CÁCH TIẾP CẬN NGHIÊN CỨU***

### ***quản* NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.**

Các cơ quan hành chính nhà nước là nơi chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước nhằm tổ chức và chỉ đạo sự nghiệp xây dựng kinh tế, văn hóa, xã hội và hành chính - chính trị của đất nước. Hoạt động của các cơ quan này được thực hiện thông qua hệ thống tổ chức và những cá nhân làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước. Muốn nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước phải tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và phát huy tác động tổng hợp của cả hệ thống tổ chức và các tập thể, cá nhân trong bộ máy Nhà nước. Trong đó, quản lý tốt nhân lực hành chính nhà nước có vị trí quan trọng hàng đầu và trực tiếp tác động đến chất lượng, hiệu quả hoạt động quản lý của Nhà nước. Trong tình hình hiện nay, trước yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, việc quản lý sử dụng nhân lực hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng huy động mọi nguồn lực của đất nước vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc nhằm thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Để nâng cao hiệu quả quản lý nhân lực hành chính nhà nước trước hết phải có quan niệm đúng và cách tiếp cận khoa học về quản lý nhân lực hành chính nhà nước.

Quản lý nhân lực hành chính nhà nước là một khái niệm rộng, liên quan trực tiếp đến khái niệm về quản lý, nhân lực, nhân lực hành chính nhà nước. Vì vậy, để có quan niệm khoa học về quản lý nhân lực hành chính nhà nước cần làm rõ những khái niệm, thuật ngữ có liên quan đó.

#### **1.1. Quản lý nhân lực hành chính nhà nước**

**1.1. Quản lý:** Trong tiếng Nga, động từ quản lý ( ) với danh từ tương ứng ( ) có các nghĩa: a, quản lý cái gì? b, điều khiển, lãnh đạo ai, hướng dẫn hoạt động của ai vào cái gì? Trong tiếng Anh quản lý (management) được dùng với các nghĩa vừa là quản lý vừa là điều khiển, lãnh đạo, tổ chức công việc. Trong tiếng Việt động từ quản lý được hiểu 1. Trông coi và giữ gìn theo những yêu cầu nhất định như quản lý hồ sơ.

vật tư... 2. Tổ chức và điều khiển các hoạt động theo những yêu cầu nhất định (9. Tr 772).

Theo các nhà điều khiển học (cybernétique): *Quản lý là sự tác động định hướng vào một hệ thống hay một quá trình để điều khiển, chỉ đạo sự vận động của nó theo những quy luật nhất định nhằm đạt được những mục đích đã định.* Nói cách khác, quản lý là điều khiển, chỉ đạo một hệ thống hay một quá trình dựa vào những quy luật, nguyên tắc tương ứng để cho hệ thống hay quá trình ấy vận động theo ý muốn của người quản lý và đạt mục đích đã định.

Như vậy, quản lý là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học và mỗi ngành lại có những quan điểm khác nhau về quản lý. Tuy vậy, quan niệm được nhiều ngành khoa học, nhiều nhà khoa học thông nhất và sử dụng hơn cả là quan niệm về quản lý do các nhà *điều khiển học* đưa ra.

Bở dĩ quan điểm trên được nhiều người chấp nhận và coi đó như là quan niệm chung về quản lý, vì: quan niệm trên đã phân tích đầy đủ mọi quan hệ bản chất của hoạt động quản lý gồm *chủ thể quản lý* ( cá nhân, tập thể tác động, điều khiển) và *đối tượng quản lý* (con người, hệ thống vật chất, tổ chức xã hội... chịu sự quản lý). Đồng thời, quan niệm trên còn chỉ ra cách thức, phương pháp và mục đích đạt tới của hoạt động quản lý. Quan niệm trên, thoả mãn được các trường hợp điều khiển sự vận động của một cơ thể sống, một vật thể cơ giới, một thiết bị tự động hoá hoặc sự hoạt động của con người, tổ chức xã hội hay Nhà nước. Tuy nhiên, quan niệm trên chưa đi sâu làm rõ hoạt động quản lý diễn ra ở từng ngành nghề, lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau. Vì vậy, khi nghiên cứu hoạt động quản lý trong từng lĩnh vực cụ thể cần phải căn cứ vào chủ thể, đối tượng, chức năng, nhiệm vụ và mục đích cụ thể cần đạt tới để đưa ra quan niệm, cách tiếp cận nghiên cứu phù hợp.

Trên phương diện xã hội, các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác- Lênin đã chỉ ra: Khi có nhiều người lao động hay hoạt động có tính chất hợp đồng, phối hợp thì tất yếu phải có sự quản lý để cho hoạt động riêng rẽ của của mỗi người được tiến hành theo

một khuôn khổ chung, thống nhất. C.Mác viết: "Tất cả lao động xã hội trực tiếp hay lao động chung nào tiến hành trên một quy mô tương đối lớn thì ít nhiều cũng cần đến một sự chỉ đạo để điều hoà cho những hoạt động của cá nhân và thực hiện chức năng chung phát sinh từ toàn bộ cơ thể sản xuất khác với sự vận động của những khí quan độc lập của nó. Một người độc tấu vĩ cầm thì tự mình điều khiển lấy mình, còn một dàn nhạc thì cần phải có nhạc trưởng"[2, tr 480]. Điều đó cho thấy, quản lý là một thuộc tính nội tại, bất biến của mọi quá trình lao động xã hội. Bất cứ lao động xã hội nào cũng cần có sự quản lý, để tạo nên sự phối hợp thống nhất giữa những công việc của từng cá nhân với việc hoàn thành những chức năng chung xuất hiện trong sự vận động của quá trình lao động xã hội. Quy mô lao động càng lớn, chức năng hoạt động càng phức tạp thì đòi hỏi càng phải nâng cao chất lượng quản lý. Vì vậy, có thể coi quản lý như là lao động để "điều khiển lao động", là điều kiện quan trọng nhất để làm cho xã hội vận động, phát triển. Bởi tính đặc thù của loại lao động này mà sự phân công lao động xã hội đã dẫn tới tách hoạt động quản lý thành một chức năng độc lập.

Dựa trên cơ sở lý luận chủ nghĩa Mác- Lênin, khoa học Quản lý cho rằng: Quản lý xã hội nói chung, các lĩnh vực hoạt động xã hội nói riêng là thực hiện các chức năng tổ chức, điều khiển nhằm tạo ra những điều kiện cần thiết để đạt mục đích đề ra trong quá trình hoạt động chung của con người ở khắp mọi nơi, mọi tế bào lớn nhỏ của xã hội.

Bản chất của quản lý xã hội là quản lý con người, hoạt động và các quan hệ của họ nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa nhân tố chủ quan tức hoạt động tự giác của các thành viên trong mỗi tổ chức với tính tất yếu khách quan đặt ra trong sự vận động theo quy luật khách quan của mỗi lĩnh vực hoạt động thực tiễn mà cá nhân và tổ chức tham gia nhằm thực hiện mục đích hoạt động được xác định. Cho nên, có thể coi quản lý như là công cụ, cơ chế để điều hành hoạt động của mỗi con người, mỗi tổ chức trong các lĩnh vực của đời sống xã hội nhằm thực hiện mục đích đã đề ra.

Hoạt động quản lý bao gồm hai bộ phận có quan hệ gắn bó khăng khít với nhau, đó là: *Chủ thể quản lý* là một tổ chức hay một cá nhân có chức năng điều khiển hệ quản lý làm cho nó vận hành tới mục tiêu dự kiến, và *đối tượng quản lý* là tập thể hoặc cá nhân trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ, tuân theo sự điều khiển của chủ thể quản lý. Giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý quan hệ tác động qua lại lẫn nhau thông qua quan hệ quản lý và phương pháp, phương tiện quản lý. Chất lượng, hiệu quả quản lý đạt cao hay thấp phụ thuộc vào chủ thể, đối tượng, mục tiêu, phương pháp, phương tiện và sự thống nhất, đồng bộ của các yếu tố trên trong quá trình vận hành của hệ quản lý.

Từ sự phân tích trên, với quan niệm tổng quát chúng ta có thể xem, *Quản lý là quá trình tác động, tổ chức, điều khiển, hướng dẫn, phối hợp hoạt động của chủ thể quản lý với đối tượng quản lý bằng hệ thống những phương pháp, phương tiện thích hợp nhằm đạt được mục tiêu hoạt động đã xác định.*

Trong hoạt động thực tiễn của xã hội người ta thường phân chia xã hội thành các quá trình cơ bản như: kinh tế - xã hội; văn hoá - xã hội; chính trị - xã hội. Mỗi một quá trình lại chia ra các mặt quản lý khác nhau như, quản lý các ngành nghề; quản lý các dự án; quản lý con người; quản lý các tổ chức... Các quá trình đó luôn xâm nhập vào nhau, tác động qua lại lẫn nhau hợp thành một chỉnh thể thống nhất của toàn bộ xã hội. Quản lý mỗi quá trình xã hội luôn chịu sự tác động chi phối bởi các quá trình xã hội khác. Tuy nhiên, mỗi lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau đều có tính độc lập tương đối của nó. Vì vậy, trong quản lý các lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau cần có nội dung, hình thức, phương pháp quản lý khác nhau.

### ***1.1.2 Nhân lực***

Trong từ điển tiếng Việt, nhân lực là *sức người về mặt dùng trong lao động sản xuất*[9, tr 688]. Định nghĩa này trước đây chủ yếu được hiểu thiên về việc huy động sức lực cơ bắp trong hoạt động lao động sản xuất. Nó chưa phản ánh đầy đủ việc huy động sức người cả về thể lực và tinh thần. Đồng thời nó cũng chưa phản

ánh đây đủ vai trò to lớn của con người trong các lĩnh vực hoạt động của xã hội. Trong điều kiện hiện nay khi các ngành nghề lao động phát triển và sự gia tăng hàm lượng trí tuệ vào các lĩnh vực hoạt động ngày càng cao thì quan niệm về nhân lực đã có sự thay đổi.

Cho đến nay, trên thế giới và trong nước đã có nhiều công trình nghiên cứu về nhân lực và đưa ra những quan niệm khác nhau về vấn đề này. Trong những năm 60 - 70 của thế kỷ XX, Shultz (1961) và Denison (1962) đã quan niệm nhân lực chính là *vốn người* trong đó bao gồm cả công nghệ phần mềm của máy vi tính, kỹ năng lao động [ dẫn theo 6, tr 270]. Gần đây, Christian Batal (Pháp) quan niệm *nhân lực là năng lực và nhu cầu, động cơ làm việc của người lao động*[4, tr20]. Ở nước ta, GS.VS Phạm Minh Hạc quan niệm *nhân lực là vốn con người* bao gồm: Sức khoẻ, trí tuệ, kỹ năng nghề nghiệp, lương tâm nghề nghiệp đáp ứng yêu cầu của công việc [a, tr271].

Các quan niệm trên tuy khác nhau về cách diễn đạt và số lượng các nhóm yếu tố tạo thành nhân lực nhưng đều thống nhất chung là: *Nhân lực được tạo thành từ nhiều yếu tố, nhưng trong đó nổi lên là phẩm chất, năng lực nghề nghiệp, sức khoẻ và độ tuổi của người lao động đáp ứng yêu cầu công việc.*

Từ những quan điểm trên, có thể quan niệm: *Nhân lực là tổng hợp các phẩm chất, năng lực và sức khoẻ của người lao động được huy động vào một hoạt động xã hội nào đó, nhằm đáp ứng yêu cầu của công việc.*

Nhân lực luôn gắn với người lao động là khả năng huy động phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của họ vào một hoạt động nào đó nhằm đáp ứng yêu cầu của công việc. Không có nhân lực đứng ngoài hoặc tách rời người lao động. Cũng như khi đề cập đến người lao động mà không gắn với hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đáp ứng yêu cầu một công việc nào đó là chưa đề cập đến vấn đề cốt lõi tạo nên

nhân lực và từ đó sẽ không có được quan niệm đúng trong xem xét, đánh giá chất lượng nhân lực.

Thực tế cho thấy, mức độ huy động cao hay thấp hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của người lao động luôn ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng, hiệu quả của quá trình hoạt động. Do đó, chất lượng nhân lực được thể hiện ở mức độ phát triển hệ thống phẩm chất, năng lực và sức khoẻ đáp ứng yêu cầu của một công việc nào đó. Nếu người lao động có năng lực, sức khoẻ tốt nhưng phẩm chất chính trị, đạo đức, lương tâm nghề nghiệp không tốt thì việc phát huy năng lực, sức khoẻ vào hoạt động sẽ không cao. Ngược lại, người lao động có đạo đức, lương tâm nghề nghiệp tốt nhưng năng lực và sức khoẻ không tốt thì muốn nâng cao hiệu quả công việc cũng khó lòng đạt được. Vì vậy, nghiên cứu, quản lý nhân lực phải xem xét toàn diện hệ thống các phẩm chất, năng lực và sức khoẻ của người lao động và sự tác động tổng hợp của các nhân tố đó so với yêu cầu đặt ra của công việc, để đánh giá chất lượng nhân lực. Nếu các nhân tố tạo thành nhân lực ở người lao động phát triển không toàn diện, không tương xứng với yêu cầu công việc sẽ làm cho khả năng huy động nhân lực không cao.

Nghiên cứu, quản lý nhân lực cần phân biệt khái niệm *nhân lực* với khái niệm *nguồn nhân lực*. Nhưng trước hết cần thấy rằng, nhân lực và nguồn nhân lực là hai khái niệm có liên quan trực tiếp, gắn bó mật thiết với nhau.

Theo quan niệm hiện nay, *nguồn nhân lực (nguồn lực con người)* là *tổng thể các tiềm năng lao động của một nước hay một địa phương, tức là người lao động được chuẩn bị (ở các mức độ khác nhau) sẵn sàng tham gia một công việc lao động nào đó*. Nguồn nhân lực là nơi cung cấp nhân lực cho toàn xã hội hoặc mỗi địa phương. Nguồn nhân lực được biểu hiện ra ở số lượng và chất lượng đội ngũ lao động của xã hội đã được chuẩn bị, sẵn sàng tham gia vào một lĩnh vực hoạt động nào đó của xã hội hoặc của địa phương. Số lượng nguồn nhân lực là tổng số nhân khẩu có khả năng lao động, bao gồm nhân khẩu ở độ tuổi lao động và nhân khẩu



ngoài độ tuổi lao động có tham gia lao động. Chất lượng nguồn nhân lực được biểu hiện ở trình độ, cơ cấu đào tạo; sự phát triển hệ thống các phẩm chất chính trị, đạo đức, chuyên môn nghề nghiệp và sức khoẻ đáp ứng được yêu cầu nhiều mặt của quá trình chuyển đổi cơ cấu lao động, chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Số lượng và chất lượng nguồn nhân lực cao hay thấp phụ thuộc trực tiếp vào hệ thống các chính sách chăm lo phát triển nguồn nhân lực của Nhà nước và của từng địa phương. Trong đó, vấn đề có ý nghĩa quyết định là sự đầu tư cho giáo dục - đào tạo; xây dựng hệ thống các chính sách tuyển chọn và sử dụng lao động; chính sách về tiền lương; chăm lo bồi dưỡng nhân tài; tạo động lực vật chất và tinh thần cho người lao động.....

Như vậy, nói đến nguồn nhân lực là nói đến nơi cung cấp nhân lực. Ở đó tiềm năng của đội ngũ lao động trong toàn xã hội hoặc một địa phương *đã được chuẩn bị sẵn sàng tham gia vào một lĩnh vực hoạt động nào đó* theo yêu cầu của xã hội. Còn nói đến nhân lực là nói đến người lao động với những phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đáp ứng yêu cầu của một hoạt động xã hội nhất định và *đã được huy động vào trong hoạt động đó*. Bởi vậy, quản lý, sử dụng nhân lực luôn có quan hệ chặt chẽ với quản lý phát triển nguồn nhân lực. Quản lý, phát triển nguồn nhân lực và quản lý, sử dụng nhân lực đều có cùng mục tiêu chung là phát triển ở người lao động hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Nhưng điểm khác nhau là trong quản lý, phát triển nguồn nhân lực mục tiêu chủ yếu hướng vào chuẩn bị cho đội ngũ người lao động đáp ứng yêu cầu phát triển đa dạng của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc và diễn ra trên phạm vi cả nước, mỗi địa phương. Còn quản lý, sử dụng nhân lực thì mục tiêu chủ yếu tập trung vào việc lựa chọn từ nguồn nhân lực những lao động có phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đáp ứng yêu cầu công việc trên một lĩnh vực hoạt động nhất định. Trên cơ sở đó cùng hướng vào nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn nhân lực của xã hội nhằm đạt tới mục đích hoạt động đã xác định.

Từ sự khác biệt trên, trong quản lý sử dụng nhân lực phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu đặt ra của mỗi ngành, mỗi lĩnh vực hoạt động xã hội để xác định yêu cầu về phẩm chất, năng lực, sức khỏe của người lao động đáp ứng yêu cầu của công việc. Trên cơ sở đó, lựa chọn từ nguồn nhân lực của đất nước, của địa phương những người có đủ điều kiện về phẩm chất, năng lực, sức khỏe để tuyển chọn, bồi dưỡng, đào tạo, sử dụng phù hợp. Thực hiện đúng lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh là phải "tuỳ việc mà chọn người". Nếu "vì người mà đặt việc" sẽ làm cho quá trình quản lý, sử dụng nhân lực không mang lại hiệu quả.

### *1.1.3. Nhân lực hành chính nhà nước*

Từ quan niệm chung về nhân lực, có thể nói rằng, nhân lực hành chính nhà nước là tổng hợp phẩm chất, năng lực, sức khỏe của những người lao động hoạt động trong các cơ quan hành chính của Nhà nước. Tuy nhiên, để có quan niệm khoa học, đầy đủ về nhân lực hành chính nhà nước cần thống nhất cách hiểu về các cơ quan hành chính nhà nước và những người lao động hoạt động trong các cơ quan hành chính của Nhà nước.

Theo quy định pháp luật Nhà nước ta hiện hành, các cơ quan Hành chính của Nhà nước là cơ quan chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước, được tổ chức từ Trung ương đến cơ sở. Đứng đầu là Chính phủ đến các cơ quan quản lý Nhà nước ở Trung ương gồm: các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các Tổng cục, Cục, Vụ, Viện. Cơ quan quản lý Nhà nước ở địa phương gồm: Ủy ban nhân dân các cấp; các Sở, Phòng, Ban thuộc Ủy ban nhân dân; Ban lãnh đạo các cơ quan, tổ chức Xí nghiệp nhà nước.

Theo Luật tổ chức Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Pháp lệnh cán bộ, công chức công bố ngày 9/3/1998 và Nghị định số 95/1998/NĐ-CP của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức thì những người làm việc trong các cơ quan Nhà nước nói chung, cơ quan Hành chính nhà nước nói riêng là những cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Các văn bản trên còn quy