

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH



TỔNG QUAN KHOA HỌC

ĐỀ TÀI CẤP BỘ NĂM 2005

MÃ SỐ: B.05.33

TÁC ĐỘNG CỦA MỘT SỐ YẾU TỐ TÂM LÝ CỦA ĐỘI NGŨ CÁN
BỘ CÔNG CHỨC CẤP HUYỆN ĐẾN QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH HÀNH
CHÍNH Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI PHÍA BẮC NƯỚC TA HIỆN NAY

Cơ quan chủ trì: HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ KHU VỰC I

Chủ nhiệm đề tài: PGS. TS. Nguyễn Bá Dương

Thư ký đề tài: CN. Nguyễn Ngọc Anh

HÀ NỘI – 2006

6032

2578/06

DANH SÁCH CỘNG TÁC VIÊN

ĐỀ TÀI: Tác động của một số yếu tố tâm lý của đội ngũ cán bộ công chức cấp huyện đến quá trình cải cách hành chính ở các tỉnh miền núi phía Bắc nước ta hiện nay.

- Chủ nhiệm đề tài: PGS. TS. Nguyễn Bá Dương.

- Thư ký đề tài: CN Nguyễn Ngọc Anh

- Các cộng tác viên:

1. TS. Lê Kim Việt - Học viện CTQG HCM

2. TS. Đức Uy

3. Th.s Phùng Quỳnh

4. TS. Nguyễn Thị Tuyết Mai - Học viện CTQG HCM

5. Th.s Tô Ngọc Quyết.

6. Th.s Phạm Hồng Quý

7. TS. Lê Văn Thái.

8. TS. Nguyễn Kim Phương

9. Th.s Trần Hương Thanh - Học viện CTQG HCM

10. Th.s Trần Tú Quyên

11. CN Nguyễn Ngọc Anh

CÁC CHỮ VIẾT TẮT

CCHC

Cải cách hành chính

CB, CC

Cán bộ, công chức

CNH, HĐH

Công nghiệp hoá, hiện đại hoá

XHCN

Xã hội chủ nghĩa

CNXH

Chủ nghĩa xã hội

MỤC LỤC

Mở đầu	1
1. Tính cấp thiết của đề tài:.....	1
2. Tình hình nghiên cứu:.....	2
3. Mục tiêu nghiên cứu:.....	3
4. Phạm vi nghiên cứu:.....	4
5. Phương pháp nghiên cứu:.....	4
6. Lực lượng tham gia nghiên cứu:.....	6
7. Thời gian nghiên cứu và các bước tiến hành:.....	6
8. Sản phẩm, kết quả nghiên cứu của đề tài.....	7
Chương I: Những vấn đề lý luận của đề tài	8
I. Tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về CCHC và xây dựng đội ngũ CB, CC.	8
1.1. Tư tưởng Hồ Chí Minh về nguyên tắc “xây và chống” trong quá trình xây dựng đội ngũ CB, CC.	8
1.2. Tính tất yếu của CCHC ở nước ta trong sự nghiệp đổi mới.	12
II. Một số khái niệm cơ bản:.....	23
2.1. Cấp huyện và đội ngũ CB, CC cấp huyện.....	23
2.2. Khái niệm “hành chính”, “hành chính nhà nước”, “CCHC”.....	27
2.3. Những yếu tố tâm lý tác động đến CCHC.	30
Chương II: Kết quả nghiên cứu thực trạng cchc và tác động của một số yếu tố tâm lý của đội ngũ CB, CC cấp huyện đến CCHC	38
I. Những đặc điểm có tính đặc thù của các tỉnh miền núi phía Bắc có ảnh hưởng đến quá trình CCHC.....	38
1.1 Khái quát về đặc điểm tự nhiên – kinh tế – xã hội của 4 tỉnh.	38
1.2. CCHC ở nước ta nói chung và ở một số tỉnh miền núi phía Bắc nói riêng- thực trạng và những vấn đề đang đặt ra.....	45
II. Thực trạng tác động của một số yếu tố tâm lý ở đội ngũ CB, CC cấp huyện đến CCHC ở một số tỉnh miền núi phía bắc.....	59
2.1. Tác động của yếu tố nhận thức:.....	59
2.2. Về động cơ của CB, CC cấp huyện trong CCHC.	64
2.3. Về trình độ tư duy, tầm nhìn của CB, CC trong CCHC.....	67
2.4. Thực trạng tác động của những phẩm chất tâm lý, đạo đức, phong cách và năng lực thực thi công vụ của CB, CC cấp huyện đến CCHC....	68
2.5. Định hướng giá trị nhân cách của người CB, CC trong xu thế chuyên nghiệp hoá hiện nay.....	79
2.6. Tác động của một số yếu tố tâm lý tộc người đến CCHC.....	83
Chương III: Những phương hướng giải pháp xây dựng đội ngũ CB, CC cấp huyện ở một số tỉnh miền núi phía Bắc nước ta hiện nay	98
I. Những quan điểm cơ bản của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng đội ngũ CB, CC hành chính Nhà nước và những yêu cầu đặt ra về nhân cách của đội ngũ cán bộ này.	98
1.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta.	98

1.2. Những yêu cầu đặt ra về nhân cách người CB, CC cấp huyện theo hướng chuyên nghiệp hoá.	100
II. Những giải pháp cơ bản.	105
2.1. Giải pháp về mặt nhận thức - đổi mới cách nhìn, đổi mới tư duy về vấn đề xây dựng đội ngũ CB, CC dân tộc thiểu số miền núi.	105
2.2. Quán triệt quan điểm chỉ đạo: xây dựng đội ngũ CB, CC có phẩm chất và năng lực cao là vấn đề trọng tâm, là yếu tố quyết định thắng lợi của CCHC ở khu vực miền núi.	107
2.3. Nâng cao tinh thần trách nhiệm, ý thức và thái độ phục vụ nhân dân cho đội ngũ CB, CC cấp huyện.	108
2.4. Xây dựng và thực thi quy phạm hành vi công chức một cách triệt để nhằm nâng cao hiệu quả công tác, hạn chế những yếu tố tâm lý tiêu cực ở CB, CC.	111
2.5. Xây dựng cơ chế kiêng – tránh đối với CB, CC.	113
2.6. Đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng và đào tạo lại một cách thiết thực theo yêu cầu đổi mới nhằm nâng cao nhận thức và kỹ năng, năng lực thực thi công vụ cho đội ngũ CB, CC.	114
2.7. Cải cách chính sách tiền lương, chế độ đãi ngộ CB, CC nhằm tạo nên sự an tâm công tác, góp phần mang lại hiệu quả cao trong công việc nói chung, trong CCHC nói riêng.	116
2.8. Đổi mới và tiến hành có hiệu quả công tác kiểm tra, thanh tra và chống tham nhũng.	116
Kết luận và kiến nghị.	118
I. Kết luận.	118
II. Một số kiến nghị.	120
Danh mục Tài liệu tham khảo.	122
Phụ lục.	122

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài:

Sau gần 20 năm tiến hành đổi mới toàn diện, sâu sắc trong các lĩnh vực, đất nước ta đã đạt được những thành tựu vô cùng quan trọng về kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội, an ninh quốc phòng, ngoại giao v.v.. trong đó có sự đóng góp không nhỏ của nền hành chính nhà nước. Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, CCHC ở nước ta trong thời gian qua còn tồn tại nhiều mặt yếu kém, bất cập mà Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX đã chỉ rõ: "Công tác CCHC tiến hành chậm, thiếu kiên quyết cả về xây dựng và hoàn thiện thể chế, kiện toàn bộ máy, nâng cao năng lực và làm trong sạch đội ngũ CB, CC"¹. Gần đây trong lễ kỷ niệm 57 năm Ngày truyền thống ngành Tổ chức Nhà nước, trong bài phát triển của mình, Thủ tướng Phan Văn Khải đã nhấn mạnh: "...phải thẳng thắn thừa nhận rằng công cuộc CCHC không chỉ chậm trễ mà còn thiếu nhất quán, kém kiên quyết nên kết quả còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu của cuộc sống, của nhân dân... CCHC là đổi mới ngay chính bộ máy tiến hành đổi mới. Vượt qua được chính mình luôn luôn là thách thức gay gắt nhất đối với mỗi tổ chức cũng như mỗi người"²

Từ nhận định trên của Thủ tướng chính phủ cho thấy *CCHC trước tiên là cuộc cách mạng về mặt tâm lý, tư tưởng của chính các chủ thể tham gia vào tiến trình này*. Trong tác phẩm "Thà ít mà tốt" V.I.Lênin đã từng cảnh tỉnh: "Tình hình bộ máy nhà nước của ta rất đáng buồn, nếu không muốn nói là rất tồi tệ, đến nỗi trước hết chúng ta phải suy nghĩ nghiêm chỉnh xem nên khắc phục những khuyết điểm của bộ máy ấy như thế nào; và đừng quên rằng những khuyết điểm đó bắt nguồn từ quá khứ; quá khứ này tuy đã bị lật đổ, nhưng chưa bị tiêu diệt, nó chưa phải là một giai đoạn văn hoá đã hết thời từ lâu"³. Quá trình CCHC ở nước ta trong những năm qua cũng đã cho thấy, ngoài những yếu tố tâm lý có ảnh hưởng tích cực còn có không ít những đặc điểm tâm lý tiêu cực ở con người Việt Nam truyền thống - con người tiểu nông đã ảnh hưởng không nhỏ đến tiến trình CCHC. Tuy nhiên nếu chỉ nhìn nhận ở nguyên nhân khách quan này, quy mọi hạn chế của CCHC là do ảnh hưởng của tâm lý tiểu nông thì quả thực là thiếu khách quan, thiếu công bằng.

¹ Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, Nxb CTQG, H, 2001, tr.155

² Tạp chí Cộng sản 9-2002, tr.9.

³ V.I.Lênin toàn tập, tập 45, tr.443, Nxb Tiến bộ, 1978

Thực tiễn CCHC ở nước ta cho thấy sự hạn chế về hiệu quả CCHC nhất là ở mặt thủ tục và cơ cấu tổ chức bộ máy phần lớn còn bị ảnh hưởng bởi những đặc điểm tâm lý của chính đội ngũ công chức trong các cơ quan nhà nước đang thực thi CCHC.

CCHC ở cả bốn nội dung đều liên quan mật thiết tới chức vụ, quyền hạn và lợi ích của chính đội ngũ CB, CC. Để đi đến mục tiêu "một dấu, một cửa", tinh giản bộ máy theo hướng gọn nhẹ có hiệu quả, hiệu lực trong hoạt động quản lý nhà nước trước tiên đòi hỏi ở chính những chủ thể này (theo như ý kiến của Thủ tướng Phan Văn Khải), *phải tự vượt qua được chính mình, phải đặt lợi ích chung lên trên lợi ích của cá nhân mình*. Đây quả thực là một vấn đề mà không phải cá nhân nào cũng dễ vượt qua. Chiến thắng được chính mình, chiến thắng được sự cám dỗ của đồng tiền, quyền lực, lợi ích cá nhân để vì mục tiêu, lợi ích chung của cộng đồng, dân tộc, để có được biểu hiện cao nhất về đạo đức cách mạng theo tư tưởng Hồ Chí Minh là "vì nhân dân phục vụ" quả thực là một quá trình khó khăn, vất vả và chứa đựng nhiều mâu thuẫn nội tại. Từ lâu, trong tác phẩm "Sửa đổi lối làm việc" Chủ tịch Hồ Chí Minh đã cảnh tỉnh: "Đảng không phải là một tổ chức để làm quan phát tài", song cho đến nay tình trạng tham nhũng, lãng phí của công, quan liêu, giấy tờ... ở một số cán bộ có chức, có quyền trong các cơ quan quản lý nhà nước ở nước ta vẫn đang là vấn đề bức xúc chưa được ngăn chặn một cách có hiệu quả. Từ những lý do trên cho thấy việc nghiên cứu những đặc điểm tâm lý tích cực của đội ngũ công chức cấp huyện với tư cách như là những động lực và những yếu tố tâm lý tiêu cực đã trở thành thói quen trong cách nghĩ, cách làm như là những cơ chế tâm lý cản trở trong tiến trình CCHC; đề xuất những giải pháp nhằm khắc phục sự tác động tiêu cực trên đang trở thành những vấn đề có tính bức xúc và cấp thiết trong tiến trình CCHC ở nước ta hiện nay. Với những lý do trên chúng tôi đã chọn và tiến hành nghiên cứu đề tài này.

2. Tình hình nghiên cứu:

CCHC là một vấn đề cấp thiết có tính chất toàn cầu từ cuối thế kỷ XX trở lại đây. Chính vì vậy, ở nước ngoài (ví dụ như ở Trung Quốc và các nước khác) cũng như ở nước ta đã có nhiều công trình nghiên cứu đề cập những khía cạnh khác nhau của vấn đề CCHC, cải tổ chính phủ.

Ở Việt Nam từ cuối những năm 90 trở lại đây cũng có nhiều đề tài nghiên cứu về thực trạng CCHC ở phạm vi cấp tỉnh, thành cũng như cấp quận, huyện. Có thể dẫn ra một số nghiên cứu tiêu biểu như: Quản lý nhà nước trong

quá trình tạo lập nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta (Tập chí lý luận chính trị – Số 7/2004); Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam của Lê Chi Mai, NXB CTQG, H, 2003; Thủ tục hành chính – lý luận và thực tiễn của Nguyễn Văn Thân, Võ Kim Sơn (NXB, CTQG, H, 2001); Các giải pháp thúc đẩy CCHC ở Việt Nam do Hoàng Ngọc Hiếu, chủ biên (NXB, CTQG, H, 2001); Những quan điểm cơ bản xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính nhà nước pháp quyền XHCN của Chu Văn Thành, Hà Quang Ngọc (Tập chí Cộng sản số 7/2003); Nâng cao chất lượng công tác giáo dục đạo đức công chức trong điều kiện CCHC nhà nước của Thang Văn Phúc (Tập chí Cộng sản, số 11/2003); Nhà nước – Thị trường – Doanh nghiệp trong quá trình chuyển đổi ở Việt nam của Nguyễn Cúc (Tập chí Cộng sản số 11/2000); CCHC –những kết quả đạt được và phương hướng trong thời gian tới của Đỗ Quang Trung (Tập chí Triết học số 1-2003); Bàn thêm về CCHC ở nước ta hiện nay của Hoàng Chí Bảo (Tập chí QLNN số 1/2001); thực hiện chương trình tổng thể CCHC – một số kết quả, những tồn tại và giải pháp của Thang Văn Phúc (Tập chí TCNN số 7/2002); Những lực cản tâm lý trong CCHC ở Việt nam hiện nay của Nguyễn Bá Dương (Tập chí giáo dục lý luận số 7/2003); Những bài học kinh nghiệm về việc giải quyết mối quan hệ giữa CCHC và đổi mới kinh tế ở Việt nam (Tập chí GDLL số 1/2005) v.v...

Đặc biệt trong những năm gần đây Học viện Chính trị khu vực I đã tổ chức nhiều cuộc hội thảo khoa học ở trong nước và quốc tế có nội dung liên quan trực tiếp đến CCHC như: Đổi mới kinh tế và đổi mới hệ thống chính trị ở Việt Nam (Hà Nội, 2003); CCHC ở Việt Nam và Trung Quốc – những vấn đề lý luận và thực tiễn (Hà Nội, 12/2002). Các nghiên cứu trên đã phân tích thực trạng, chỉ rõ những mặt được cũng như những hạn chế, yếu kém trong quá trình CCHC gắn với quá trình cải cách kinh tế trong sự nghiệp đổi mới ở nước ta. Đặc biệt đã có một số công trình nghiên cứu đề cập đến những nguyên nhân làm hạn chế đến hiệu quả CCHC, đề cập đến vấn đề xây dựng và nâng cao phẩm chất và năng lực cho đội ngũ CB, CC. Tuy nhiên, những công trình nghiên cứu tâm lý ở chủ thể là những CB, CC nói chung và CB, CC cấp huyện nói riêng nhất là ở các tỉnh miền núi ở nước ta đến quá trình CCHC, còn ít và chưa có tính hệ thống.

3. Mục tiêu nghiên cứu:

Góp phần làm rõ một số yếu tố tâm lý của đội ngũ công chức cấp huyện và ảnh hưởng của nó đến tiến trình CCHC ở một số tỉnh miền núi phía Bắc. Trên cơ sở đó đề xuất một số phương hướng giải pháp nhằm phát huy những

mặt tích cực, hạn chế những mặt tiêu cực ở đội ngũ công chức này trong quá trình tiến hành CCHC.

4. Phạm vi nghiên cứu:

4.1. Khách thể nghiên cứu: Do điều kiện có hạn, chúng tôi chỉ tập trung nghiên cứu 875 CB, CC cấp huyện thuộc 4 tỉnh đại diện cho khu vực miền núi phía Bắc ở nước ta là: tỉnh Sơn La, tỉnh Điện Biên, tỉnh Thái Nguyên và tỉnh Quảng Ninh với số lượng như sau:

- Tỉnh Điện Biên: 210 CB, CC cấp huyện
- Tỉnh Sơn La: 220 CB, CC cấp huyện
- Tỉnh Thái Nguyên: 215 CB, CC cấp huyện
- Tỉnh Quảng Ninh: 230 CB, CC cấp huyện

Tổng cộng: 875 người

4.2. Đối tượng nghiên cứu: Tác động của một số yếu tố tâm lý của đội ngũ CB, CC cấp huyện, trong CCHC ở một số tỉnh miền núi phía Bắc. Trong đề tài này chúng tôi chỉ tập trung điều tra và phân tích tác động của một số yếu tố tâm lý cá nhân và một số yếu tố tâm lý tộc người đến CCHC theo cả chiều hướng tích cực và tiêu cực. Chúng tôi cũng chưa có điều kiện để phân tích kết quả điều tra qua các tiêu chí như: giới, độ tuổi, thâm niên công tác, thành phần dân tộc của các khách thể nghiên cứu.

5. Phương pháp nghiên cứu:

5.1. Cách tiếp cận nghiên cứu:

Theo quan điểm khoa học tổng hợp – hệ thống, hiện đại thì cách tiếp cận là khái niệm rộng hơn quan điểm, quan niệm. Khái niệm cách tiếp cận ra đời từ khi có điều khiển học xuất hiện (Cibernetika). Hiểu theo nghĩa thì cách tiếp cận có thể là:

- + Là sự tiếp cận, sự tới gần.
- + Cách, cách xem xét, cách đề cập, phương pháp.
- + Thái độ, quan niệm, quan điểm.
- + Cách ứng xử, đối xử.
- + Phương pháp giải quyết v.v..

Tất cả những nghĩa trên được tổng hợp (nhưng không phải là tổng hợp theo số học) để thành một chỉnh thể hoặc tổng thể. Từng nghĩa riêng lẻ ở trên không phải là cách tiếp cận.

Như vậy là, với ý nghĩa duy nhất cho mọi khách thể, đối tượng trong quá trình CCHC ở nước ta hiện nay có thể hiểu cách tiếp cận là *cách nhìn, góc độ nhìn chung* vì theo V.I.Lênin: *Phải đi từ cái chung – trừu tượng đến cái riêng – cụ thể và ngược lại. Cứ thế chúng ta tiến dần đến chân lý tương đối khi xem xét bất cứ sự vật gì.*

Có thể có nhiều cách tiếp cận khoa học để giải quyết vấn đề. Ở góc độ chung (cấp độ trừu tượng) là cách tiếp cận triết học. Ngoài ra có thể xuất phát từ cách tiếp cận điều khiển học, xã hội học, kinh tế học, tâm lý học v.v.. Ở đây chúng tôi sử dụng cách tiếp cận hệ thống và cách tiếp cận tâm lý học – cách tiếp cận giá trị – hoạt động – nhân cách.

Xuất phát từ cách tiếp cận tâm lý học, có thể hiểu quá trình CCHC ở nước ta với nghĩa rộng nhằm thoả mãn những nhu cầu của con người (các chủ thể có liên quan); nó không chỉ hướng tới mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, thúc đẩy nhanh sự phát triển kinh tế - xã hội mà còn góp phần thúc đẩy sự phát triển của con người; phát hiện tiềm năng, năng lực của đội ngũ CB, CC. Sử dụng cách tiếp cận tâm lý học giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu để ra có nghĩa là phải chú ý xem xét các yếu tố tâm lý cá nhân ở chủ thể là CB, CC nhà nước cấp huyện và yếu tố tâm lý – xã hội của nhóm (ở đây ngoài những yếu tố tâm lý xã hội đã trở thành phong tục, thói quen) còn phải tính đến những yếu tố tâm lý xã hội của những tập thể, tổ chức có người lãnh đạo, có tính pháp quy (chứ không phải là những nhóm vô chủ); và ảnh hưởng của các yếu tố tâm lý đó đến hiệu quả tiến hành CCHC ở cấp huyện ở nước ta hiện nay.

Mặt khác, các yếu tố tâm lý cá nhân hay các yếu tố tâm lý xã hội một mặt vừa có tính ổn định song mặt khác nó cũng có tính động – biến đổi theo chiều hướng tích cực hoặc tiêu cực. Chính vì vậy, khi nghiên cứu tác động của các yếu tố tâm lý này của đội ngũ CB, CC cấp huyện đến CCHC phải quán triệt quan điểm lịch sử và quan điểm phát triển. Thí dụ: cũng là tác động của một yếu tố tâm lý tiểu nông nhưng trong thời kỳ bao cấp nó khác với thời kỳ phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN hiện nay ở nước ta.

5.2. Các phương pháp nghiên cứu: Để thực hiện các mục tiêu trên chúng tôi sẽ sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây: