

ỦY BAN QUỐC GIA DÂN SỐ - KẾ HOẠCH HOÁ GIA ĐÌNH
VIỆN NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH (HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA)

ĐỀ TÀI
“ ĐÁNH GIÁ NHẬN THỨC VÀ VAI TRÒ
CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ QUẢN LÝ
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CÁC CẤP
TRONG VIỆC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH
DÂN SỐ VÀ KẾ HOẠCH HOÁ GIA ĐÌNH”.

BAN CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI:

PGS. PTS. Nguyễn Hữu Trí
PTS. Võ Kim Sơn

HÀ NỘI, THÁNG 8 NĂM 1997

99-98-169/Ka 3400
(32/8/99)

20/8/99.

NỘI DUNG

Phần thứ nhất: MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ VAI TRÒ VÀ NHẬN THỨC CỦA CÁN BỘ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CÁC CẤP ĐỐI VỚI CHÍNH SÁCH DÂN SỐ VÀ KẾ HOẠCH HOÁ GIA ĐÌNH

I. Vai trò của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp trong việc thực hiện các chính sách Dân số — KHHGD

II. Những vấn đề cần được nhận thức của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp về vấn đề dân số — KHHGD.

1. Nhận thức chung về các vấn đề dân số — KHHGD.

2. Nhận thức cần phải có của đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước các cấp với các chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình.

Phần thứ hai : KẾT QUẢ ĐIỀU TRA VỀ NHẬN THỨC CỦA ĐỘI NGŨ CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CÁC CẤP VỀ CHÍNH SÁCH DS-KHHGD

1. Mục đích của cuộc điều tra

2. Phạm vi, đối tượng và phương pháp điều tra

3. Một số nhận xét chung về kết quả điều tra

4. Phân tích chi tiết kết quả điều tra.

Phần thứ ba : MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CÁC CẤP ĐỐI VỚI CÁC CHÍNH SÁCH DS-KHHGD.

1. Kiến nghị chung

2. Sự quan tâm đến những kiến nghị của Tuyên bố Bali (Indonesia)

3. Tăng cường cung cấp, trao đổi thông tin

4. Những kiến nghị cụ thể về các vấn đề nhằm tăng cường và nâng cao nhận thức của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước về dân số — KHHGD và phát triển

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Phần thứ tư: PHỤ LỤC

LỜI NÓI ĐẦU

Dân số và phát triển đã trở thành thuật ngữ được nhắc đến hầu như tại tất cả các diễn đàn quốc tế về dân số cũng như các diễn đàn phát triển khác. Điều không có gì ngạc nhiên là tại sao hội nghị quốc tế về dân số họp tại Cairo năm 1994 lại gọi là Hội nghị Dân số và phát triển. Và ngay tại cuộc họp phụ nữ quốc tế vừa được tổ chức tại Bắc Kinh, vấn đề dân số, phụ nữ và phát triển cũng là những chủ đề không thể tách rời nhau. Nhiều nhà nghiên cứu trong và ngoài nước ta cũng đã rất quan tâm đến mối quan hệ giữa các vấn đề dân số và các vấn đề phát triển kinh tế, xã hội.

Nhận thức về mối quan hệ giữa dân số và phát triển là một quá trình, đòi hỏi có thời gian và là một trong những vấn đề rất phức tạp. Điều nhận thức này không phải chỉ đơn thuần vấn đề dân số, tức là hiểu những gì liên quan một cách đơn thuần về dân số như các chỉ tiêu mang tính chất nhân khẩu học: mức sinh, mức tử vong, tỷ lệ tăng trưởng dân số. Thế nhưng nhận thức và hiểu được các chỉ tiêu cụ thể này cũng là một quá trình rất phức tạp và tốn kém. Trong khi đó nhận thức và hiểu mối tác động qua lại của vấn đề dân số với các vấn đề phát triển kinh tế, xã hội khác không đơn giản như chỉ riêng vấn đề dân số. Những ai muốn hiểu rõ hơn mối tác động qua lại này, không chỉ phải có những kiến thức về các lĩnh vực kinh tế, xã hội cụ thể mà còn phải có cả những kiến thức về dân số. Và chỉ khi có thể hiểu rõ mối tác động qua lại của các vấn đề dân số với các vấn đề kinh tế, xã hội khác mới có tác động, điều tiết, can thiệp và quản lý các hoạt động trong sự lồng ghép một cách có hiệu quả.

Điều tra nhận thức của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp nói chung và cán bộ quản lý hành chính nhà nước cao cấp và trung cấp về dân số — KHHGD là một yêu cầu tất yếu để xác định rõ sự nhận

thức của đội ngũ này về những vấn đề dân số và sự tác động qua lại của các vấn đề dân số với các vấn đề kinh tế, xã hội. Kết quả của điều tra có thể giúp cho các nhà hoạch định các chính sách cần thiết để làm cho các chính sách dân số đạt được mục tiêu của mình trong mối quan hệ với các vấn đề phát triển kinh tế, xã hội.

Trong nhiều năm qua, có thể nói chúng ta đã thu được những thành tích rất quan trọng đáng ghi nhận về công tác dân số — KHHGD. Giảm tỷ lệ tăng trưởng dân số xuống 1,8%; số con trung bình trên đầu phụ nữ xuống còn 3,2 con. Nhưng có thể nói còn có nhiều vấn đề, nếu giải quyết tốt hơn sẽ đem lại hiệu quả cao hơn của các chính sách dân số với các vấn đề khác.

Đề tài "Điều tra nhận thức và vai trò của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp đối với việc thực hiện các chính sách dân số-KHHGD" tập trung vào việc điều tra, đánh giá mức độ nhận thức hiện nay của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước trung cao cấp trong việc thực hiện các chính sách dân số-KHHGD. Đề tài đã nhận được sự ủng hộ nhiệt tình của lãnh đạo Ủy ban Quốc gia dân số — KHHGD; những chuyên gia trong lĩnh vực dân số và các chuyên gia khác; sự ủng hộ và đóng góp ý kiến của đội ngũ cán bộ giảng dạy tại các trường bồi dưỡng công chức hành chính nhà nước tại các tỉnh mà đề tài tiến hành điều tra, khảo sát; sự tham gia nghiên cứu và khảo sát của giáo sư, phó giáo sư, cán bộ giảng dạy của Học viện hành chính Quốc gia. Đề tài đã nhận được sự đóng góp ý kiến bổ sung cho hệ thống các câu hỏi của "phiếu tra tra về nhận thức đối với vấn đề dân số — KHHGD" của cán bộ lãnh đạo Ủy ban Quốc gia dân số — KHHGD; của các chuyên gia chuyên về công tác điều tra xã hội học thuộc Tổng cục Thống kê; Trường đại học kinh tế quốc dân. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn tất cả những ai đã đóng góp những ý kiến quý báu cho phép chúng tôi tiến hành thu thập và xử lý các ý kiến điều tra.

Đề tài đã được nhiều thành viên của Viện Nghiên cứu Khoa học Hành chính tham gia điều tra, khảo sát và nhiều giáo viên đang tham gia giảng dạy tại các Trường Chính trị của các tỉnh. Những thành viên tham gia chủ yếu:

1. *PGS.PTS. Nguyễn Hữu Tri - Ban Chủ nhiệm đề tài*
2. PGS.PTS. Bùi Văn Nhơn
3. GS. Phùng Thế Trường
4. PGS. Trần Đình Huỳnh
5. Cử nhân: Nguyễn quốc Tuấn
6. PTS. Lê Chi Mai
7. Cử nhân: Vũ Thị Thịnh
8. *PTS. Võ Kim Sơn - Ban Chủ nhiệm đề tài*

Ngoài ra đề tài nhận được sự hợp tác, góp ý rất chân thành của Trung tâm Thông tin, tư liệu về dân số thuộc Ủy ban Quốc gia dân số- KHHGD.

Trong khuôn khổ thời gian cũng như các vấn đề khác, đề tài chỉ mới tập trung vào một nhóm công chức hành chính nhà nước — nhóm công chức đóng vai trò rất quan trọng trong việc hoạch định và thực hiện các chiến lược, chính sách phát triển kinh tế, xã hội. Vì vậy những kết luận, nhận xét thu được cũng như các kiến nghị mà đề tài đưa ra chưa phản ảnh hết bức tranh hiện tại của đội ngũ gần 200.000 công chức hành chính và trên 60 vạn cán bộ quản lý hành chính nhà nước đang làm việc tại các chính quyền cấp cơ sở, song đó là những nhận xét và kiến nghị đáng quan tâm vì nó liên quan đến một nhóm cán bộ rất quan trọng. Chúng tôi hy vọng, trong tương lai có thể tiến hành tiếp việc điều tra, khảo sát nhận thức của tất cả các nhóm cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp và trong đó đáng quan tâm là nhóm cán bộ làm việc tại chính quyền cấp cơ sở (xã, phường).

Đây là những kết quả nghiên cứu bước đầu và cũng là đề tài đầu tiên tập trung khảo sát nhận thức của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp về vấn đề này. Điều mà có thể nhiều người trước đây có thể cho rằng họ phải là những người nhận thức đầy đủ về các vấn đề liên quan đến dân số và phát triển vì họ là người vừa hoạch định các chính sách có liên quan đến dân số, vừa là người tổ chức thực hiện các chính sách đó. Những kết luận thu được từ điều tra, khảo sát có thể giúp chúng ta khắc phục những gì còn hạn chế đến việc thực hiện các chính sách dân số nói riêng và lồng ghép các vấn đề dân số với các chương trình phát triển kinh tế nói chung.

PHẦN THỨ NHẤT

**MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ VAI TRÒ VÀ NHẬN THỨC CỦA CÁN BỘ
QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CÁC CẤP TRONG VIỆC
THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH
DÂN SỐ VÀ KẾ HOẠCH HOÁ GIA ĐÌNH**

**I. VAI TRÒ CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH DÂN SỐ VÀ KHHGD.**

Khi bàn về vấn đề vai trò của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp trong việc thực hiện các chủ trương chính sách của Đảng và nhà nước nói chung và các chính sách trên từng lĩnh vực cụ thể như các chính sách Quốc gia Dân số và KHHGD nhiều ý kiến cho rằng vai trò của họ rất lớn và mang tính chất tất yếu khách quan. Điều này nằm trong bản chất của hoạt động của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp khác nhau và mang tính chất quyền lực của các hoạt động của cán bộ quản lý hành chính nhà nước. Họ vừa là người tham gia và hoạch định các đường lối chủ trương chính sách của nhà nước liên quan đến tất cả các vấn đề liên quan đến sự phát triển kinh tế - xã hội vừa là người đồng thời tổ chức thực hiện các chủ trương chính sách đó mặc dù có sự phân cấp nhất định trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước, có người thuộc cấp độ hoạch định chính sách, ban hành các quyết định và có những người thuộc cấp tổ chức thực hiện. Song mối quan hệ chặt chẽ của hai bộ phận này rất mật thiết và là yếu tố bảo đảm cho các chính sách được thực hiện và kịp thời điều chỉnh trong khi tiến hành triển khai. Vai trò của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước trong việc thực hiện các đường lối, chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước thể hiện cả việc *ban hành các chủ trương chính sách, tổ chức thực hiện và theo dõi giám sát việc thực hiện để kịp thời có những biện pháp điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung thích hợp* nhằm làm cho

mục tiêu của các chủ trương chính sách đã đề ra đạt được. Điều này đúng không chỉ ở nước ta mà ở mọi quốc gia trên thế giới.

Vai trò của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp đối với việc thực hiện các chính sách Dân số và KHHGD có thể chia ra các cấp độ khác nhau trong đó có những người thuộc nhóm hoạch định các chính sách, chiến lược về dân số và KHHGD; nhóm người trực tiếp thực hiện các chính sách đó; nhóm của những người ban hành các chính sách không trực tiếp liên quan một cách cụ thể đến vấn đề dân số và KHHGD nhưng lại có tác động và chịu ảnh hưởng rất lớn của các chính sách dân số và KHHGD và những người trực tiếp thực hiện các chính sách đó.

1. Nhóm của những người có liên quan trực tiếp đến các chính sách dân số và KHHGD nếu không xem xét đến những người nằm trong cấp độ đề ra các chủ trương, chính sách về dân số và KHHGD, thì đó chính là những người hoạt động trực tiếp trên lĩnh vực này và nằm trong cơ cấu tổ chức của bộ máy quản lý nhà nước lĩnh vực dân số và KHHGD. Đó là những công chức, viên chức làm việc tại Ủy ban Quốc gia Dân số và KHHGD; Ủy ban Dân số và KHHGD các cấp và cán bộ hoạt động trong các tổ đội truyền thông công tác dân số và KHHGD có mặt trên tất cả các vùng của đất nước. Họ là những lực lượng đóng vai trò chủ yếu trong việc thực hiện và sự thành công của các chính sách dân số và KHHGD ở nước ta trong quá khứ và trong tương lai. Họ là những người trực tiếp đưa các chính sách dân số và KHHGD vào cuộc sống và đến tay người dân cũng như cho cả những cán bộ quản lý hành chính nhà nước trong các lĩnh vực khác cũng là khách hàng của các chính sách dân số và KHHGD. Vai trò của đội ngũ này và những vấn đề liên quan trực tiếp đến họ như nhận thức và hoạt động của họ trong những năm trước đây và trong tương lai không được đề tài này nghiên cứu nhưng những kết luận có được trong kết quả nghiên cứu của đề tài “*thực trạng tổ chức bộ máy - cán bộ Ủy ban Dân số và*

*KHHGD các cấp và phương hướng hoàn thiện*¹ có thể giúp chúng ta hiểu rõ thêm thực trạng của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước các cấp nói chung và đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước trực tiếp làm công tác này.

2. Nhóm những người không trực tiếp thực hiện các chính sách dân số và KHHGD - hay những người làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trên nhiều lĩnh vực khác nhau như kinh tế, văn hoá, xã hội. Hoạt động của họ gắn liền trực tiếp quản lý các hoạt động kinh tế, xã hội. Họ là những người tạo ra những môi trường pháp lý thuận lợi cho các chính sách nói chung và các chính sách dân số và KHHGD triển khai tốt. Vai trò của họ thể hiện rất lớn khi họ đặt vấn đề dân số và KHHGD và các chính sách dân số và KHHGD trong một tổng thể chung của sự phát triển; vai trò của họ thể hiện trong việc tham gia thực hiện các chính sách dân số và KHHGD và tạo cơ sở pháp lý, môi trường thuận lợi và cung cấp các điều kiện vật chất cần thiết cho các hoạt động liên quan đến vấn đề dân số và KHHGD.

Đã có khá nhiều công trình trong và ngoài nước nghiên cứu và bày tỏ mối quan hệ quan trọng của việc thực hiện các chính sách dân số và KHHGD cùng với việc lồng ghép các chính sách đó vào trong các chiến lược và chính sách phát triển các lĩnh vực kinh tế, xã hội. Hay chính là mối tác động qua lại của vấn đề dân số và KHHGD với sự phát triển kinh tế, xã hội nói chung². Các nhà hoạch định các chính sách phát triển kinh tế, xã hội có vai trò rất lớn trong vấn đề này. Và tất cả những ai quan tâm và gắn liền với việc ban hành các chủ trương, chính sách, hoạch định các chiến lược phát triển kinh tế, xã hội đều không thể không đưa vấn đề dân số và KHHGD lồng ghép vào trong các chính sách đó. Điều này không chỉ đơn

¹ Xem tài liệu của dự án VII/93/P07, Nhà xuất bản Thống kê 1996

² Xem Việt nam dân số, tài nguyên, môi trường và phát triển bền vững của Trung tâm Nghiên cứu thông tin và tư liệu dân số, 1996; Dân số và phát triển cho các nhà quản lý nhà nước, Nhà xuất bản thống kê, 1996.

thuần là khía cạnh kinh tế của nguồn lực cần cho sự phát triển mà nó gắn liền với nhiều vấn đề mang tính chất xã hội khác.

Ông Trần Tiến Đức và một số tác giả trong một số công trình khác ở nước ngoài đã nhận xét rất đầy đủ khía cạnh tác động qua lại của hai vấn đề trên, “*mỗi một chính sách phát triển kinh tế, xã hội trong giai đoạn phát triển, chuyển dịch cơ cấu hiện nay đều có ảnh hưởng đến mức sinh và mức tử vong và đó là hai chỉ tiêu rất cơ bản của các chính sách dân số và KHHGD. Nếu như những nhà hoạch định chính sách phân tích được những ảnh hưởng đó sẽ có được những điều chỉnh thích hợp.*”^{3/} Có thể xem xét điều nhận xét trên thông qua một số vấn đề liên quan đến vai trò của các nhà hoạch định các chính sách khác với các chính sách dân số và KHHGD.

1. Các chính sách về vấn đề giáo dục. Có thể nói khi chuyển sang cơ chế thị trường, nền giáo dục của nước ta cũng đã chịu tác động không ít của cơ chế kinh tế đó. Nếu như ngân sách Nhà nước giành cho nền giáo dục tiếp tục không tăng hoặc bị cắt giảm thì hệ thống giáo dục sẽ đứng trước hai vấn đề cần quan tâm:

- Chất lượng giáo dục có thể bị giảm sút do hạn chế đầu tư nâng cấp và phát triển hệ thống giáo dục trong khi nhu cầu vẫn gia tăng;
- Cơ chế thị trường sẽ len lõi mạnh vào hệ thống giáo dục. Ai có tiền sẽ có nhiều cơ hội hơn để học tập và gia đình sẽ phải đóng góp nhiều hơn cho việc học tập của con cái mình.

Cả hai hiện tượng đó đều ảnh hưởng rất lớn đến những người có thu nhập thấp và những gia đình đông con và một điều rất thường xảy ra là ảnh hưởng trực tiếp đến các em bé gái. Phân tích ảnh hưởng này đòi hỏi phải phân tích và nghiên cứu sâu sắc những chính sách giáo dục cần thiết để bảo

³ Tạp chí “Thông tin dân số” số 1/1996 tr.2