

R

ĐỀ TÀI CẤP NHÀ NƯỚC KX04-04

BÁO CÁO KHOA HỌC

CỦA ĐỀ TÀI: HỆ THỐNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
VÀ SỰ NGHIỆP VỀ VIỆC LÀM

Chủ nhiệm đề tài: Nguyễn Hồng Hải

9-1994

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ
SỐ QUÂN QUẢN LÝ: 2896-712
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

TOM TAT DE TAI

" HE THONG TO CHUC QUAN LY NHA NUOC VE VAN DE VIEC LAM O NUOC TA "

- : -

PHẦN I

I/ VAN DE : Đây là một vấn đề khá phức tạp, vì mấy lẽ :

1/ Trước đây, ta thường chú trọng thảo luận về đường lối, chính sách mà ít quan tâm thảo luận kỹ vấn đề tổ chức và tổ chức thực hiện. Các cuộc tổng kết cũng gặp một nhược điểm tương tự.

2/ Vấn đề tổ chức đã có sự biến đổi liên tục trong mấy chục năm qua, nhưng vì chưa bao giờ chúng ta đặt ra xem xét sự chuyển đổi và kế tục về mặt tổ chức như một chuyên đề độc lập.

3/ Hiện nay tài liệu thì quá phân tán, tản mạn, mất mát, không có cơ quan chuyên trách lưu trữ.

4/ Tổ chức mới đang hình thành nhưng chưa định hình, chưa được kiểm nghiệm trong thực tiễn.

Do đó, việc đi vào thu thập tài liệu, có gặp nhiều khó khăn, hơn nữa do điều kiện thời gian và kinh phí nên chưa có điều kiện tổ chức tọa đàm trao đổi lấy thêm ý kiến của các chuyên gia, và cán bộ quản lý về lĩnh vực này.

II/ MỘT VAI VẤN ĐỀ THUỘC PHƯƠNG - PHÁP - LUẬN :

1/ Vấn đề tổ chức có quan hệ mật thiết với bản chất của chế độ chính trị. Chế độ chính trị kiểu nào, đều có mô hình tổ chức kiểu đó. Vấn đề tổ chức vốn không phải là một vấn đề độc lập được tùy tiện quy định.

Mỗi hoạt động của con người đều có mục đích, đều nhằm vào một mục đích nhất định. Và để đạt được mục đích đó, thì con người xây dựng, sử dụng một hình thức tổ chức thích hợp. Vì vậy hình thức là tổ chức được quy định tùy theo mục đích đặt ra.

Vì vậy, nghiên cứu hình thức tổ chức của Nhà nước đối với việc làm, phải đi từ nghiên cứu chế độ chính trị, mục tiêu, chính sách của Nhà nước.

2/ Tuy đến đề tổ chức tùy thuộc vào mục đích, chính sách của Nhà nước, nhưng về một mặt nào đó nó vẫn mang tính kế thừa của quá trình trước đây. Do đó cần nghiên cứu vấn đề tổ chức trong quá trình vận động trước kia và hiện nay, không nên chỉ nhìn cái trước mắt.

III/ CÁC ĐÓT BIẾN CHUYỂN LỚN VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ VIỆC LÀM Ở NƯỚC TA.

Vấn đề tổ chức quản lý việc làm ở nước ta đã trải qua một quá trình chuyển biến khá phong phú.

1/ Trong 1/2 đầu của thế kỷ 20, khi nước ta còn bị thực dân Pháp đô hộ, thì đi đôi với quá trình thực dân Pháp triển khai các chương trình khai thác Đông Dương, thực dân Pháp phải giải quyết vấn đề nhân công cho các khu vực, và các đồn điền cao su ... Pháp đã thành lập các tổ chức thanh tra lao động và các tổ chức tuyển mộ nhân công [xin xem chương V_7

2/ Với thành công của Cách mạng tháng 8/1945, nước Việt nam Dân Chủ Cộng hòa ra đời, nhân dân ta lại phải đi ngay vào cuộc trường kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp. Cách mạng Việt nam lúc này là cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân. Nhà nước đã sớm thành lập Bộ Lao động, vừa đề quản lý số công nhân trong các Xí nghiệp Nhà nước và Xí nghiệp tư nhân, các viên chức trong bộ máy Nhà nước vừa đề quản lý vấn đề huy động dân công phục vụ cho các chiến dịch quân sự. Thời kỳ này đã diễn ra trong suốt 9 năm (8/1945 - 10/1954)

3/ Sau chiến thắng Điện Biên Phủ (5/1954), với Hiệp định Genève, Miền Bắc phải thực hiện cùng một lúc 2 nhiệm vụ : Xây dựng chủ nghĩa xã hội ở Miền Bắc và chi viện cho cách mạng Miền Nam, chống chiến tranh phá hoại của đế quốc Mỹ. Thời kỳ này đã kéo dài suốt 20 năm (1955 - 1975).

4/ Với đại thắng Mùa Xuân 1975, Miền Nam được giải phóng, cả nước thống nhất, và đi vào chiến lược chung là xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Trong suốt 20 năm xây dựng CNXH ở Miền Bắc (1955 - 1975) và 10 năm đầu sau khi thống nhất nước nhà (1975 - 1985), các tổ chức quản lý lao động của nước ta là một bộ phận của bộ máy Nhà nước được vận hành theo mô hình chủ nghĩa xã hội Nhà nước, dựa trên chế độ công hữu và một nền kinh tế kế-hoạch-hóa tập trung.

5/ Khi xã hội nước ta bị rơi vào một cuộc khủng hoảng kinh tế xã hội, nhân dân ta phải tìm mọi đường để ra khỏi cuộc khủng hoảng và do đó cả nước đi vào sự nghiệp đổi mới, trong đó có đổi mới về đường lối giải quyết việc làm, và xây dựng hệ thống tổ chức quản lý lao động ở nước ta.

Giải quyết vấn đề việc làm và xây dựng hệ thống tổ chức quản lý lao động hiện nay xét về thực chất nằm trong một quá trình chuyển biến từ một nền kinh tế kế-hoạch-hóa tập trung dựa trên chế độ công hữu, sang một nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần có sự quản lý của Nhà nước.

Dưới đây điểm lại một cách nhìn khái quát quá trình hình thành cơ chế quản lý lao động ở nước ta từ Cách mạng Tháng Tám năm 1945 cho tới nay.

Kể từ Cách mạng Tháng Tám 1945 cho tới nay đã 47 năm, việc nghiên cứu phân tích cơ chế quản lý lao động ở nước ta có thể theo ba thời kỳ :

1945 - 1954

1955 - 1975

1975 - 1992

I/ Thời kỳ 1945 - 1954 :

Sau Cách mạng 8/1945 Nước Việt nam Dân chủ cộng hòa được thành lập. Từ đó đến 1954, cả nước ta phải tiến hành một cuộc chiến tranh lâu dài, dựa trên chế độ chính trị dân chủ nhân dân. Ngoài một bộ phận công nhân tham gia các Xí nghiệp quốc phòng (quân giới), hầu hết nhân dân lao động các vùng tự do là những người nông dân và thợ thủ công có thể ở vùng nông thôn vừa tham gia sản xuất vừa phục vụ chiến đấu. Việc quản lý lao động của các cơ quan Nhà nước lúc đó tập trung vào mấy việc chính :

- 1/ Ban hành quy chế đối với viên chức các cơ quan Nhà nước.
- 2/ Ban hành quy chế đối với công nhân làm việc ở các Xí nghiệp quốc doanh. 1/
- 3/ Phụ trách công việc huy động nghĩa vụ dân công.
- 4/ Tổ chức phong trào thi đua yêu nước trong lao động sản xuất.
- 5/ Khuyến khích, hướng dẫn phong trào đối công, hợp tác giữa những người nông dân cá thể.

Việc nghiên cứu những vấn đề điều kiện lao động, chế độ lao động và bảo hiểm xã hội mới thu hẹp trong phạm vi công nhân viên chức các cơ quan Nhà nước và xí nghiệp quốc doanh. Đối tượng thuộc diện này cũng chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong dân số hoạt động. Nhân dân lao động trong thời gian đi làm nghĩa vụ công dân thời chiến thì được hưởng chế độ chính sách đối với dân công.

Nhìn chung, đặc trưng của công tác quản lý lao động trong thời kỳ này là :

1. Lực lượng lao động ở nông thôn.
2. Hộ cá thể là hình thái phổ biến của người lao động trong sản xuất.
3. Cơ quan Nhà nước xây dựng các chế độ chính sách cụ thể đối với người lao động trong cơ quan Nhà nước và Xí nghiệp quốc doanh.

1/ Tính riêng chiến dịch Điện Biên Phủ, : chúng ta huy động 200.000 dân công với hơn 3.000.000 ngày công

4. Công tác quản lý lao động thể hiện khá đậm nét tính chất huy động lao động nghĩa vụ trong những năm chiến tranh.

II. Thời kỳ 1955 - 1975 :

Với thắng lợi của chiến dịch Điện Biên Phủ và Hiệp ước Genève 1954 Nước Việt nam tạm thời chia làm hai miền, thì Miền Bắc được hoàn toàn giải phóng. Từ 1955 trở đi, Nhà nước Việt nam dân chủ cộng hòa lãnh đạo nhân dân cùng một lúc tiến hành hai nhiệm vụ cách mạng :

1/ Tiến hành cải tạo và xây dựng chủ nghĩa xã hội ở Miền Bắc.

2/ Tiến hành cuộc đấu tranh bảo vệ Miền Bắc, chi viện cách mạng Miền nam.

Người lao động của Miền Bắc tích cực tham gia lao động sản xuất, phát triển nông nghiệp, khôi phục và xây mới các cơ sở công nghiệp, đồng thời vừa phục vụ cho các hoạt động chiến đấu vừa trực tiếp chiến đấu.

So với trước kia (1945 - 1954) trong vấn đề tổ chức lao động xã hội đã diễn ra một sự chuyển biến quan trọng. Thực hiện chủ trương cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với các thành phần kinh tế các thể của nông dân, thợ thủ công, tiểu thương và cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với kinh tế tư bản tư doanh, tới cuối năm 1960 việc cải tạo nông nghiệp theo hình thức hợp tác xã bậc thấp đã căn bản hoàn thành với hơn 85% số nông hộ và 68% số thợ thủ công đã tham gia các hình thức kinh tế tập thể. Ngay từ cuối 1960, về cơ bản đã hoàn thành việc cải tạo XHCN bằng hình thức công tư hợp doanh đối với các hộ tư bản kinh doanh trên các lĩnh vực công nghiệp thương nghiệp, giao thông vận tải.

Để dễ hình dung, chúng tôi cung cấp một vài số liệu dưới đây cơ cấu về lao động lúc đó :

A. Lao động trong công nghiệp và tiểu thủ công nghiệp

và hàng vạn thanh niên xung phong.

	<u>1965</u>	<u>1972</u>
- Tổng số (nghìn người)	634,6	179,9
- Quốc doanh (công tư hợp doanh)	220,9	291,2
- Tiểu công nghiệp, thủ công nghiệp :	413,7	488,7
+ Tập thể	227,6	304,8
+ Cá thể	54,7	65,2

<u>B. Lao động trong nông nghiệp</u>		<u>1965</u>	<u>1972</u>
- Hộ xã viên so với hộ nông dân	(tính %)	90,1	95,7
- Hộ xã viên bậc cao so với tổng số hộ xã viên	(tính %)	72,1	92,1
- Lao động trong độ tuổi (nghìn người)		5897	5269

<u>C. Thương nghiệp và dịch vụ (nghìn người)</u>		<u>1965</u>	<u>1972</u>
- Quốc doanh		64,5	95,7
- Ngoài quốc doanh		161,6	174,4
Trong đó :			
+ Số hộ có đăng ký		65,5	89,2
+ Số người tham gia các hình thức hợp tác		25,5	27,1

Trên góc độ nghiên cứu chúng tôi cho rằng có một số nhiệm vụ chi phối công tác quản lý lao động trong thời kỳ 20 năm này.

1. Nền kinh tế này dựa trên chế độ công hữu (dưới 2 t hình thức toàn dân và tập thể) là chủ yếu. Các thành phần kinh tế khác đều bị gọi là "phi xã hội chủ nghĩa" và trên con đường xóa bỏ dần.

2. Nền kinh tế phải phục tùng một kế hoạch chặt chẽ được chỉ huy từ Trung ương. Nền kinh tế kế - hoạch - hóa không chấp nhận thị trường như một tác nhân điều tiết chính của nền kinh tế không thừa nhận quan hệ hàng hóa - tiền tệ ở vào vị trí chi phối nền kinh tế quốc dân.

3. Không chủ động xác định quyền tự do kinh doanh, tự tạo việc làm của người công dân.

Đặc trưng của công tác quản lý lao động trong thời kỳ này là :

1. Cơ quan Nhà nước trong thực tế mới nghiên cứu những chế độ lao động tập trung số công nhân viên chức thuộc cơ quan Nhà nước (chế độ lương, bảo hộ lao động, bảo hiểm xã hội .v.v.) mà tỷ lệ chỉ chiếm khoảng 13% tổng số người trong độ tuổi lao động.

2. Các chế độ lao động được ban hành vẫn mang sắc thái thời chiến phục vụ cho khẩu hiệu " Tất cả để đánh thắng giặc Mỹ xâm lược".

3. Tiếp tục ban hành những chính sách cụ thể đối với thanh niên xung phong và với dân công chủ yếu phục vụ cho chiến đấu.

4. Cơ quan Nhà nước có khuynh hướng quản lý và phân bố trực tiếp các nguồn lao động, và do đó về cơ bản phủ nhận thị trường lao động, không quản lý gì các quan hệ thuê mướn lao động ngoài khu vực quốc doanh.

5. Trong cơ quan Nhà nước và xí nghiệp quốc doanh thì hành chế độ tuyển dụng cứng nhắc, trong đó vấn đề hợp đồng lao động chỉ được sử dụng trong một phạm vi nhỏ hẹp chủ yếu là đối với những người tạm tuyển trong khi chờ đợi vào biên chế chính thức.

Vì chưa có điều kiện tổng kết sâu sắc nên chỉ xin nêu lên một vài nhận xét về cơ chế quản lý lao động của thời kỳ này như sau :

Về thành quả và ưu điểm : Công tác quản lý lao động đã góp phần (vì còn nhiều nhân tố khác cũng góp phần) vào việc phát triển sản xuất, đáp ứng nhu cầu lúc đó là bảo đảm nhân lực cho sản xuất và chiến đấu, phục vụ chiến đấu.

Thắng lợi của 20 năm chiến đấu bảo vệ Tổ quốc với Đại thắng vào Mùa Xuân 1975 là ký tích của các cố gắng bộ phận.

Thấu suốt nhiệm vụ đường lối của Đảng, của Nhà nước trong tình hình bấy giờ, việc huy động lao động để bổ sung

cho các ngành quan trọng (lực lượng vũ trang, giao thông vận tải, thanh niên xung phong, dân công v.v...) vừa sản xuất, vừa chiến đấu tại chỗ, vừa sơ tán di chuyển, vừa khắc phục những hậu quả các trận ném bom bắn phá ... phải được coi như những sự tích thên kỳ.

Về khuyết điểm và nhược điểm : Trong lao động sản xuất và phục vụ chiến đấu, cũng ngày càng bộc lộ những khuyết nhược điểm năng suất lao động không tăng thêm chỉ còn giảm sút, biên chế công kênh, tổ chức chùng chẻo, sử dụng lao động lãng phí ... Mặc dù trong chỉ đạo có chú trọng công tác cải tiến tổ chức lao động đi đôi với cải tiến tổ chức sản xuất, cải tiến kỹ thuật. Những vấn đề xã hội của lao động ngày càng nảy sinh phức tạp thêm ...

Tuy vậy, chúng ta chưa có điều kiện để phân tích sâu sắc đánh giá đúng mức công tác quản lý lao động lúc đó, nhất là đối với các mặt khuyết điểm, nhược điểm, vì :

- a) Mọi hậu quả tai hại đều có thể đổ lỗi do chiến tranh
- b) Cách giải quyết những hậu quả chủ yếu có thể nhờ ở khoản viện trợ to lớn lúc đó.

III. Thời kỳ 1975 - 1992

Từ 1975, công tác quản lý lao động của nước ta đã trải qua một quá trình phức tạp và đang dần đến một bước chuyển tiếp rất cơ bản.

Trong mấy năm đầu 1975 - 1989 do chúng ta đã có khuynh hướng ào ạt nhanh chóng thực hiện cải tạo XHCN ở nông thôn lẫn thành phố; toàn Miền Nam, cả trong nông nghiệp và công nghiệp, thương nghiệp.

Nhưng trong điều kiện ngoại viện sụt quá mạnh, và do nhiều nhân tố dẫn tới nền kinh tế xã hội từ 1979 đã bị sa sút một cách toàn diện. Hội nghị Trung ương 6 khóa 4 (8/1979) đánh dấu cố gắng ứng phó với cuộc khủng hoảng kinh tế đã bắt đầu. Xuất hiện những danh từ vượt rào, phá rào, chống vượt rào, đan xen, nối tiếp nhau. Các biện pháp thi

hành lúc đó thể hiện sự mâu thuẫn trong nhận thức, trong chính sách, và cuối năm 1986 Đại hội 6 của Đảng đưa ra chủ trương đổi mới toàn diện.

Về cơ chế quản lý lao động (cũng như trên các lĩnh vực khác) càng ngày chúng ta càng thấy rõ những khuyết điểm, thậm chí cả sai lầm trong nhận thức lý luận và xây dựng chưa đáp ứng đầy đủ đường lối chính sách.

Theo quan điểm đổi mới, cơ chế quản lý lao động theo kiểu cũ trong chừng mực nhất định chưa đóng góp đáp ứng đầy đủ đối với sự đào hời trong giai đoạn hiện nay :

- a) Người lao động thì ỷ lại, thụ động, chỉ mong vào được biên chế để được đảm bảo suốt đời.
- b) Sử dụng lao động thì lãng phí nghiêm trọng.
- c) Việc làm bị ngày càng bé hẹp, tình trạng thiếu việc làm và việc làm kém hiệu quả là điều hết sức đáng lo ngại (kể cả trong những khu vực được ưu đãi : được đầu tư, đào tạo, chọn lựa, v.v...)
- d) Năng suất lao động ngày càng giảm sút
- đ) Đời sống vật chất và tinh thần của người lao động ngày càng khổ khăn hơn.
- e) Chất lượng đội ngũ lao động xuống cấp cả về sức khỏe kiến thức và nhiệt tình.
- g) Các chính sách, thể lệ ban hành ngày càng giảm hiệu lực.

Việc nhận thức đúng đắn cũng phải trải qua một quá trình và đến nay vẫn chưa phải đã kết thúc xuôi xẻ, nhất là trong tìm nguyên nhân, nhưng lại cần thấy một điều : Đây là một quá trình tìm tòi, xây dựng một cơ chế quản lý lao động mới đối với nước ta.

Đây còn đòi hỏi phải có nhận thức đúng đắn về chủ nghĩa xã hội, cơ cấu kinh tế nhiều thành phần, quyền cơ bản của con người trong việc làm và tự do kinh doanh, vị trí của