

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

**PHÁT TRIỂN TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH
THEO HƯỚNG ĐÁP ỨNG GIỚI**

Mã số: 2001 - 54 - 052

*Chủ nhiệm đề tài: TS. Nguyễn Thu Linh
Thư ký đề tài: Th.s Hoàng Thị Cường*

Hà Nội 2 - 2003

4392

1574/03

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của việc nghiên cứu đề tài:

Bài học rút ra từ thực tiễn điều hành quốc gia của các nhà nước trên thế giới cho thấy, các nhà hoạch định chính sách có rất nhiều công cụ chính sách để thúc đẩy bình đẳng giới và phát triển. Việt Nam trong giai đoạn cải cách tiếp theo để duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế, nâng cao phúc lợi xã hội, vấn đề giới là một phần không thể thiếu trong phát triển.

Để thúc đẩy bình đẳng giới, cùng với việc tăng cường hoàn thiện các quy định, các đạo luật liên quan đến bình đẳng nam nữ như: vợ chồng đều đứng tên chủ sở hữu nhà đất trong luật về đất đai. Cùng với các chính sách phúc lợi cho phụ nữ, chính phủ hướng tới lồng ghép giới trong các chính sách phát triển của quốc gia. Hơn nữa, Chính phủ đã đề ra chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2010, hướng vào 5 mục tiêu cơ bản là:

- Thực hiện các quyền bình đẳng của phụ nữ trong lĩnh vực lao động, việc làm.
- Thực hiện các quyền bình đẳng của phụ nữ trong lĩnh vực giáo dục.
- Thực hiện các quyền bình đẳng của phụ nữ trong lĩnh vực chăm sóc sức khoẻ.

- Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của phụ nữ trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội để tăng số phụ nữ được giới thiệu và bầu cử tham gia lãnh đạo các cấp các ngành.

- Tăng cường năng lực hoạt động vì sự tiến bộ phụ nữ.

Một kế hoạch hành động vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2005 đã được chính phủ thông qua, được triển khai trong hoạt động của các Bộ, ngành,

Mục tiêu của lồng ghép giới trong các cơ quan hành chính là nhằm: đảm bảo rằng các chương trình và hoạt động của Chính phủ giải quyết được các nhu cầu của nam và nữ giới. Và khi các nhu cầu, các mối quan tâm của cả nam và nữ trong các cơ quan hành chính nhà nước được đáp ứng thì các cơ quan đó sẽ trở nên mang tính nhạy cảm giới và phát huy được sức mạnh trong quá trình phát triển. Việc thúc đẩy lồng ghép giới trong các chu trình lập kế hoạch phát triển (lên kế hoạch, lập ngân sách, thực hiện và giám sát các hoạt động của Chính phủ) đã làm nảy sinh nhu cầu có các chỉ dẫn để trợ giúp các cơ quan chuyển mình theo định hướng trở thành một tổ chức mang tính đáp ứng giới hơn. Các cơ quan hành chính nhà nước phải đi đầu trong việc giải quyết các vấn đề giới để khu vực tư theo gương. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 sẽ là sự hỗ trợ to lớn về chính trị và kỹ thuật trong điều hành của nhà nước, sẽ có ảnh hưởng tới phát triển tổ chức của các cơ quan hành chính.

2. Tình hình nghiên cứu:

Sau đại hội VI, chính sách mới của Việt Nam đã tạo điều kiện cho sự thâm nhập nhiều kiến thức và kỹ năng từ bên ngoài vào. Các lý thuyết về phụ nữ trong phát triển (WID) và giới và phát triển (GAD) cũng được xâm nhập vào Việt Nam thông qua các chương trình, các dự án phát triển kinh tế - xã hội do các tổ chức quốc tế tài trợ thông qua số ít cán bộ được cử đi đào tạo ở nước ngoài hoặc tham gia các khoá tập huấn về giới - được hiểu như là phương pháp và kỹ năng giúp thực hiện bình đẳng nam nữ. Vì vậy, có thể nói từ năm 1990 trở lại đây đã xuất hiện một dòng nghiên cứu về phụ nữ nhưng không tách biệt trong tương quan nam - nữ như thời kỳ trước đổi mới. Có nhiều công trình của học giả trong nước và ngoài nước phân tích giới trong kinh tế - xã hội như: kinh tế hộ gia đình, trong kinh tế thị trường, trong giáo dục và chăm sóc sức khoẻ, trong tín dụng... Song phân tích giới trong chính sách công, trong các hoạt động của các cơ quan nhà nước thì hầu như không có tác giả nào ngoài những kiến nghị chung của các cơ quan như UBQG vì TBP, Hội LHPN ...

3. Phạm vi và mục tiêu nghiên cứu:

Đề tài giới hạn phạm vi nghiên cứu tổ chức ở các cơ quan của nhà nước mà trước hết là các cơ quan hành chính. Lồng ghép giới trở thành một chủ trương của nhà nước trong phát triển hiện nay. Phát triển tổ chức nhà nước theo hướng đáp ứng giới chính là sự cụ thể hoá chủ trương trên trong các cơ quan. Phạm vi nghiên cứu của đề tài cũng đặc biệt phù hợp với bối cảnh cải cách hành chính theo hướng cơ cấu lại tổ chức.

Trong giới hạn nghiên cứu đã được xác định, đề tài hướng vào làm rõ:

+ Về mặt lý thuyết: Lồng ghép giới và cơ sở pháp lý của nó, lợi ích của một tổ chức đáp ứng giới, chỉ ra những yếu tố để một tổ chức nhà nước đạt được bình đẳng giới.

+ Đề tài áp dụng khung lý thuyết vào thực tiễn Việt Nam để đánh giá. Lý luận và thực tiễn sẽ là những căn cứ để tiến tới những kiến nghị về mặt giải pháp phát triển chức nghiệp cụ thể để giải quyết khoảng cách về sự tham gia của nam và nữ với tư cách là các cán bộ, công chức của Chính phủ trong các vị trí làm việc, đặc biệt ở các cấp quản lý; lồng ghép giới vào cơ chế hoạt động của các tổ chức nhà nước.

4. Phương pháp nghiên cứu:

Đề tài được triển khai nghiên cứu dựa trên phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, dựa vào những quan điểm của Đảng và nhà nước về bình đẳng nam

nữ, về cải cách hành chính... Đề tài cũng tham khảo nhiều luận điểm của lý thuyết WID và GAD, luận điểm của khoa học hành chính hiện đại về đổi mới hoạt động của chính phủ, về quản lý khu vực này.

Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu phân tích và tổng hợp các tài liệu, phương pháp thống kê, phương pháp điều tra phỏng vấn.

5. Kết quả của đề tài:

Có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo lồng ghép giới trong các chương trình đào tạo công chức của Học viện Hành chính Quốc gia trong các môn học về Chính sách công, về quản lý nguồn nhân lực, phát triển tổ chức...

6. Nội dung của đề tài:

Đề tài bao gồm phần mở đầu, 3 chương và phần kết luận với các nội dung sau:

- *Chương I: Cơ sở lý luận của phát triển tổ chức nhà nước theo hướng đáp ứng giới.*

- Tiết 1: Vì sao một tổ chức nhà nước lại cần mang tính đáp ứng giới.
- Tiết 2: Hoà nhập giới như là một chiến lược nhằm nâng cao văn hoá tổ chức.
- Tiết 3: Những yếu tố để một tổ chức hành chính nhà nước đạt được sự bình đẳng giới.
- Tiết 4: Quản lý nguồn nhân lực, phát triển nhân sự và nghề nghiệp mang tính đáp ứng giới trong các cơ quan nhà nước.
- Tiết 5: Kinh nghiệm phát triển tổ chức hành chính theo hướng đáp ứng giới ở Philippin.

- *Chương II: Phát triển tổ chức nhà nước theo hướng đáp ứng giới ở Việt Nam.*

- Tiết 1: Bình đẳng giới trong chính sách công
- Tiết 2: Nghề nghiệp theo giới và sự tham gia của phụ nữ trong các vị trí ra quyết định.
- Tiết 3: Bình đẳng giới trong hoạt động và tổ chức bộ máy của cơ quan hành chính.

Nguyên nhân hay rào cản đối với phát triển tổ chức đáp ứng giới

Chương 3: Kiến nghị giải pháp nhằm phát triển tổ chức hành chính theo hướng đáp ứng giới.

- Tiết 1: Nâng cao năng lực của UBQG VSTBPN trong vai trò tư vấn về

giới trong chính sách công.

- Tiết 2: Bộ Nội vụ với việc thực hiện các chương trình phát triển và quản lý nguồn nhân lực mang tính đáp ứng giới.
- Tiết 3: Thành lập Trung tâm giới ở các Bộ, ngành, địa phương - Một chỉ tiêu về phát triển tổ chức.
- Tiết 4: Đáp ứng các nhu cầu phát triển nghề nghiệp của phụ nữ trong các cơ quan hành chính.
- Tiết 5: Cân có kế hoạch ngân sách cho vấn đề bình đẳng giới.

CHƯƠNG I
CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA PHÁT TRIỂN TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC
THEO HƯỚNG ĐÁP ỨNG GIỚI

Tiết 1: Vì sao cơ quan nhà nước phải mang tính đáp ứng giới

Một số thuật ngữ¹:

* **Khái niệm giới:** Đây là một khái niệm để chỉ vai trò xã hội, hành vi ứng xử xã hội và những kỳ vọng liên quan đến nam và nữ. Giống như chủng tộc và đẳng cấp, giới là một phạm trù xã hội có vai trò quyết định chủ yếu đến cơ hội cuộc sống của con người, xác định vai trò của họ trong xã hội và trong nền kinh tế.

* **Khái niệm bình đẳng giới:** là sự bình đẳng về luật pháp, về cơ hội (bao gồm cả sự bình đẳng trong thù lao công việc và việc tiếp cận đến nguồn vốn con người và các nguồn lực sản xuất khác cho phép mở ra các cơ hội này), và bình đẳng về “tiếng nói” (khả năng tác động và đóng góp cho quá trình phát triển).

* **Khái niệm phát triển tổ chức:** Là quá trình làm cho tổ chức thích ứng với môi trường thay đổi.

Phát triển tổ chức theo hướng đáp ứng giới là quá trình làm cho tổ chức thích ứng với môi trường thay đổi theo hướng bền vững.

Trong tình hình có nhiều vấn đề vẫn tiếp tục cản trở sự phát triển của phụ nữ, có một câu hỏi được đặt ra ở đây là các chương trình và chính sách của chính phủ đã giúp làm giảm khoảng cách về sự tham gia của nam giới và phụ nữ trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội như thế nào. Qua biện pháp nào chính phủ đã thể hiện vai trò lãnh đạo ví dụ như đem lại quyền bình đẳng cho phụ nữ và trong việc thực hiện các chương trình hành động tích cực nơi mà khoảng cách này vẫn còn đang tồn tại? Liệu các quan chức và nhân viên trong chính phủ, kể cả nam giới và phụ nữ, có nhận thức được và có áp dụng các nguyên tắc về bình đẳng giới khi giải quyết các vấn đề với các nhân viên của mình và với các bên hưởng lợi trong các chương

¹ Phần phụ lục của đề tài có trình bày về các khái niệm: Giới, phụ nữ trong phát triển (WID), phụ nữ và phát triển (GAD), hoà nhập giới... Cùng một bài tổng thuật về “các mô hình phát triển đối với phụ nữ” đăng trên tạp chí AIT.

trình và dịch vụ của họ.

Trên thực tế, tiến độ của việc hoà nhập giới không được như mong muốn. Trong khi việc tuân thủ theo sứ mệnh này đang có được các nền tảng thì việc cam kết vẫn còn tụt hậu phía sau. Chỉ có tuân thủ mà không có cam kết hoặc có rất ít cam kết sẽ làm cho nhiệm vụ trở nên khó khăn gấp đôi. Nhưng để có được sự cam kết với nguyên tắc bình đẳng giới, điều kiện tiên quyết là cần có nhận thức, hiểu biết, thay đổi trong quan điểm và giá trị, và chắc chắn là cần có sự thay đổi trong cách thức mà tiến hành công việc trong tổ chức. Tuy nhiên cũng cần phải thừa nhận rằng để thay đổi cần phải có thời gian và cần rất nhiều ý chí cũng như sự kiên trì. Nhưng nó cần phải bắt đầu từ đâu đó, đặc biệt từ chính thiết chế đang nỗ lực vận động thay đổi – từ chính phủ và những người đang hoạt động trong đó.

Chính phủ là một mô hình trong hoà nhập giới. Nếu chính phủ muốn lãnh đạo tốt, nó cần phải thể hiện rằng những gì nó đang vận động bằng lời nói thì chính nó cũng áp dụng trong thực tiễn, nếu không nó sẽ bị mất lòng tin nghiêm trọng. Chính phủ cần phải là tấm gương trong việc đem lại cơ hội bình đẳng cho phụ nữ và trong việc thực hiện các chương trình hành động tích cực nơi mà khoảng cách giữa nam giới và phụ nữ còn đang tồn tại.

Để có thể thành công trong nỗ lực này, cần có một nỗ lực mang tính kế hoạch hoá và có hệ thống nhằm xem xét lại và đổi mới sứ mệnh, tầm nhìn, mục tiêu, nhiệm vụ, ngân sách và chương trình của các cơ quan trong Chính phủ. Việc thuyết phục khu vực tư hợp tác trong việc nâng cao quyền lực cho phụ nữ sẽ dễ dàng hơn nếu họ thấy chính phủ nghiêm túc trong các công việc về Giới và Phát triển.

Vì các cơ quan chính phủ có quyền kiểm soát đối với các nguồn lực, chúng có thể không chỉ thay đổi hoặc cải thiện đời sống của người phụ nữ và nam giới thông qua các chương trình và dịch vụ của mình mà còn trở thành người vận động cho GAD đối với các khách hàng, các đối tượng hưởng lợi và các nhóm mà họ có mối quan hệ công việc trực tiếp chẳng hạn những nhà thầu, những công ty tư vấn. Ngược lại, nếu các cơ quan chính phủ không có định hướng đúng đắn về GAD (hoặc họ không thể thừa nhận rằng phụ nữ và nam giới do có vai trò, nhu cầu và các đặc điểm khác biệt mà xã hội đã quy cho nên không được chia sẻ ngang nhau về lợi ích và cái giá của sự phát triển) thì các nguồn lực của chính phủ sử dụng trong các chương trình và dịch vụ không thể tối đa phát huy tác dụng.

Các lợi điểm của việc trở thành một tổ chức mang tính đáp ứng giới Trên thực tế, chính phủ còn bị hạn chế trong việc áp dụng quan điểm giới trong việc quản lý và phát triển nguồn nhân lực cũng như trong việc thực hiện các chương trình và dịch vụ của mình. Trang bị kỹ năng và phát triển tiềm năng cho người phụ nữ, cùng với nam giới, sẽ tạo ra một nguồn nhân lực dồi dào gồm những con người có năng lực, đa kỹ năng và có động cơ mạnh mẽ muốn thúc đẩy chính phủ và chất lượng hoạt động của đất nước lên một mức độ cao hơn.

Những cán bộ có năng lực nhưng không được đề bạt hoặc những người thất vọng vì sự thờ ơ của nhà nước đối với tình hình của họ sẽ rời nhà nước để tìm một cơ hội tốt hơn hoặc điều kiện làm việc tốt hơn ở bên ngoài. Nhiều nam giới và phụ nữ muốn tìm kiếm một sự nghiệp chứ không chỉ đơn thuần một công việc khi họ tham gia vào một tổ chức. Họ muốn có nhiều thách thức và trách nhiệm, có điều kiện để thể hiện tính sáng tạo và tài năng của họ.

Mặt khác, khi mức độ thay đổi cán bộ cao sẽ khiến các cơ quan nhà nước phải chịu chi phí tuyển dụng, đào tạo và bồi dưỡng cao mà điều này có thể sẽ tránh được nếu tổ chức đó có một quan điểm mang tính đáp ứng giới hơn. Mức độ thay đổi nhân lực cao sẽ gây ra những hậu quả nghiêm trọng hơn đối với hoạt động của chính phủ đặc biệt là khi các cơ quan nhà nước đang ngừng việc tuyển mới để tình giảm biên chế.

Các biện pháp khác nhằm tối đa hoá các nguồn lực là đem lại nhiều cơ hội đào tạo và phát triển hơn cho cả nam giới và phụ nữ. Nam giới và phụ nữ có quan điểm khác nhau về giới đối diện và giới tính của họ. Ví dụ, phụ nữ thường cho rằng nam giới là những người mạnh mẽ, nhiều tham vọng và theo định hướng kết quả chứ không theo định hướng con người. Ngược lại, nam giới lại coi phụ nữ là những người yếu hơn về mặt thể chất nhưng mạnh mẽ về mặt tinh thần, trung thành và chăm chỉ và theo định hướng con người hơn. Và tất nhiên, khi làm việc nam giới và phụ nữ sẽ có phong cách làm việc, phong cách lãnh đạo và quản lý khác nhau.

Để trở thành một tổ chức mang tính đáp ứng giới cần phải nhận thức về quan điểm và thái độ của nam giới và phụ nữ về nhau, về công việc của họ và về thế giới nói chung. Xem xét các điểm khác biệt này có thể giúp chính phủ định hướng được các chương trình đào tạo và phát triển để tối đa hoá các điểm mạnh và tối thiểu hoá các điểm yếu của nam giới và phụ nữ. Sau đó, nó có thể tối đa hoá các nguồn lực

cho đào tạo và các lợi ích từ việc tạo ra được một đội ngũ nhân sự hài hoà gồm những cán bộ và những nhà quản lý nam giới và nữ giới có năng lực tốt.

Cuối cùng, các chính sách và thực tiễn đáp ứng giới sẽ tạo ra chất lượng quản lý quốc gia tốt. Nó minh chứng cho sự trung thực của chính phủ bằng cách làm những gì mà nó thường thuyết giáo. Nó thu hút được những con người thông minh và tận tụy những người mong muốn có một sự nghiệp trong các cơ quan nhà nước và thực sự mong muốn và có thể giúp cho đất nước tiến lên phía trước. Về mặt này, chương trình của Uỷ ban Công vụ CSC “Những người thông minh nhất cho đội ngũ Công vụ” được những thanh niên nam nữ thông minh coi như một con đường cho sự nghiệp của mình. Chương trình này tìm cách thu hút vào đội ngũ công vụ những sinh viên tốt nghiệp xuất sắc, những con người ưu tú với những phẩm chất đặc biệt xuất sắc và những người đạt từ 88% trở lên trong kỳ thi ở bậc công chức II.

Tiết 2: Hoà nhập giới là một chiến lược nhằm nâng cao văn hoá tổ chức

2.1 Hoà nhập giới là một chiến lược

Tất cả các cơ quan nhà nước đều là các cơ quan phát triển theo nghĩa là chúng đều đóng góp cho mục tiêu chung của việc làm cho đời sống người dân tốt hơn. Phát triển với ý nghĩa là “một năng lực bền vững để đạt được một cuộc sống tốt đẹp hơn” hàm ý rằng cả nam giới và phụ nữ có “năng lực thực hiện và năng lực trở thành”. Là một cơ quan phát triển quan trọng, các cơ quan nhà nước phải giải quyết các nguyên nhân và biểu hiện của bất bình đẳng đang tồn tại và rằng tất cả các cá nhân đều có quyền tiếp cận bình đẳng tới các lợi ích do các hoạt động phát triển đem lại. Không thừa nhận thực tế này có thể làm cho một nửa mục tiêu bị đặt trước nguy cơ, làm mất đi cơ hội phát triển chẳng hạn như giáo dục và đào tạo, nâng cao mức sống và quyền lực chính trị và sẽ làm suy giảm hiệu quả của các chương trình hoạt động của chính phủ.

Hoà nhập giới đòi hỏi phải có một cái nhìn tổng hợp về sự phát triển bằng cách lồng ghép các mục tiêu bình đẳng giới vào trong các chương trình phát triển của các cơ quan nhà nước. Triết lý đứng sau quá trình hoà nhập giới giả định rằng có một

“*xu thế chủ đạo*” nơi mà các ý tưởng, các quyết định quan trọng và việc phân bổ nguồn lực được thực hiện theo hướng nhằm đạt được sự phát triển. Bản chất của hoà nhập giới không phải là việc đơn thuần lồng ghép các vấn đề giới vào xu thế chủ đạo đó, mà cần phải thay đổi và biến cái xu thế chủ đạo đó mang tính tiếp thu hơn và dẫn đến mục tiêu Giới và Phát triển. Vì vậy, trung tâm của mục tiêu hoà nhập giới là thay đổi chính sách, các chương trình, các thực tiễn và thiết chế sao cho chúng tích cực ủng hộ cho bình đẳng giới.

Một tổ chức mang tính đáp ứng giới sẽ liên tục và có ý thức ủng hộ cho việc lồng ghép giới vào trong quá trình phát triển thông qua việc lồng ghép giới vào việc lập kế hoạch, lập ngân sách, thực hiện và đánh giá các chương trình của chính phủ. Nó đáp ứng nhu cầu cụ thể và lợi ích của các đối tượng nam giới và phụ nữ, đồng thời cũng biến các công chức nam giới và nữ giới trở thành những người mang tính nhạy cảm giới hơn. Hoà nhập giới cần phải coi tất cả các thành tố của tổ chức hoặc các khía cạnh của một cơ quan nhà nước như là các thiết chế phát triển để đảm bảo có sự phối hợp toàn diện và theo một định hướng thống nhất.

2.2 Là một chiến lược nhằm nâng cao văn hoá tổ chức.

Văn hoá tổ chức được định nghĩa là “một tập hợp các giá định ngầm hiểu mà nhóm đó chia sẻ xác định nên cách thức mà nhóm đó lĩnh hội, suy nghĩa về hoặc phản ứng đối với các môi trường khác nhau của nó” (Kreitner và Kinicki, 1998). Đó là biểu hiện của thói quen làm việc, các giá trị và chuẩn mực giải thích nên “cách thức mà chúng tôi làm việc tại đây”. Nó được hình thành khi các giải pháp để giải quyết các vấn đề phức tạp tỏ ra thành công và chúng trở thành chuẩn mực để giải quyết các tình huống phức tạp tương tự (Gonzales, 1997). Văn hoá được biểu hiện và được củng cố bởi những gì được đo lường, chấp nhận, tán thưởng, bị trừng phạt hoặc được coi là giá trị, đặc biệt là bởi các nhà lãnh đạo.

Có ít nhất là 11 cách qua đó văn hoá được hình thành và gắn kết trong một tổ chức, một số trong đó là:

A, Các tuyên bố chính thức về triết lý, về nhiệm vụ, sứ mệnh, quan điểm, giá trị của tổ chức và các tài liệu được sử dụng để tuyển dụng, lựa chọn và xã hội hoá.

B, Các khẩu hiệu, ngôn ngữ, từ viết tắt và cách nói.

C, Các mô hình đóng vai được thể hiện bởi các nhà quản lý và giám sát trong các chương trình đào tạo, giảng dạy và huấn luyện.