

R

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA
Chương trình nghiên cứu khoa học 2004-2005

_

TÊN ĐỀ TÀI:

KHẢO SÁT PHÂN LOẠI VÀ XÂY DỰNG
CHƯƠNG TRÌNH KHUNG BỒI DƯỠNG KIẾN THỨC
QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CHO CÁC CHỨC DANH
LÃNH ĐẠO CHỦ CHỐT CẤP XÃ

Chủ nhiệm Đề tài: PGS.TS. Phạm Kiên Cường

Thành viên: TS. Vũ Đăng Minh
PGS.TS. Phạm Quý Thọ
Th.S. Mai Lan Hương
CN. Phùng Văn Hiền

Cộng tác viên: Trường Chính trị Hải Dương
Trường Chính trị Hưng Yên
Trường Chính trị Hà Nam

Hà Nội, tháng 12 năm 2005

7206

MỤC LỤC

THUYẾT MINH ĐỀ TÀI	3
1. Tính cấp thiết của đề tài	3
2. Tình hình nghiên cứu	5
3. Cách tiếp cận đề tài	5
4. Mục tiêu của đề tài	6
5. Nguyên tắc thực hiện nghiên cứu đề tài	6
6. Phạm vi nghiên cứu của đề tài	7
7. Kết quả	7
8. Kết cấu báo cáo kết quả đề tài	8
Phần I	10
CƠ SỞ XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH KHUNG BỒI DƯỠNG	10
KIẾN THỨC QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	10
CHO CHỨC DANH LÃNH ĐẠO CHỦ CHỐT CẤP XÃ	10
II.1-Mục tiêu, yêu cầu, đối tượng xây dựng chương trình khung bồi dưỡng	10
a. Mục tiêu	10
b. Các yêu cầu	11
II.2-Những căn cứ để xây dựng chương trình khung	13
II.2.1-Căn cứ lý luận chung về đào tạo, bồi dưỡng	13
II.2.2. Những căn cứ pháp lý để xây dựng chương trình khung	21
II.2.3. Những căn cứ thực tế xây dựng chương trình khung	22
II.2.4. Cơ sở lựa chọn các phân kiến thức, phân nhóm các kỹ năng	25
Phần II	30
CHƯƠNG TRÌNH KHUNG KHOÁ ĐÀO TẠO NGẮN HẠN	30
KIẾN THỨC QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	30
ĐỐI VỚI CÁN BỘ LÃNH ĐẠO CHỦ CHỐT CẤP XÃ	30
I. Mục tiêu, đối tượng của chương trình khung	30
1.1. Mục tiêu của chương trình	30
1.2. Đối tượng bồi dưỡng	30
II. Nội dung chương trình và khung thời gian bồi dưỡng	31
2.1. Các nội dung cơ bản	31
2.2. Khung thời gian bồi dưỡng	32
III. Cấu trúc kiến thức và kế hoạch bài giảng	32
Phần 1: Những kiến thức cơ bản về quản lý hành chính nhà nước	32
Phần 2: Những kỹ năng lãnh đạo, quản lý chung của cán bộ chủ chốt cấp xã	33
Phần 3: Những kiến thức chung về quản lý hành chính nhà nước ở xã	34
Phần 4: Những kỹ năng chỉ đạo, điều hành trên một số lĩnh vực chủ yếu ở xã	35
ĐỀ CƯƠNG CHI TIẾT	36
CÁC BÀI GIẢNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH KHUNG	36
Phần 1	36
NHỮNG KIẾN THỨC CƠ BẢN	36
VỀ KỸ NĂNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	36

Phần 2	39
NHỮNG KỸ NĂNG LÃNH ĐẠO, QUẢN LÝ CHUNG	39
CỦA CÁN BỘ, CHỦ CHỐT CẤP XÃ.....	39
Phần 3	45
NHỮNG KIẾN THỨC CHUNG	45
VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở XÃ.....	45
Phần 4	50
NHỮNG KỸ NĂNG CHỈ ĐẠO, ĐIỀU HÀNH.....	50
MỘT SỐ LĨNH VỰC CHỦ YẾU Ở XÃ.....	50
MỘT SỐ KỸ NĂNG KHÁC CÓ THỂ THAM KHẢO	58
PHẦN III	61
TỔ CHỨC THỰC HIỆN VÀ KIẾN NGHỊ	61
KẾT LUẬN	64
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	65
Phần Phụ Lục	66
KHẢO SÁT ĐÁNH GIÁ NHU CẦU ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG	66
VỀ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	66
CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ LÃNH ĐẠO CHỦ CHỐT CẤP XÃ	66
I. Kết quả khảo sát.....	66
Khảo sát về độ tuổi của cán bộ chủ chốt cấp xã	71
II. Thực trạng trình độ đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã.....	82

THUYẾT MINH ĐỀ TÀI

KHẢO SÁT XÂY DỰNG KHUNG CHƯƠNG TRÌNH BỒI DƯỠNG KIẾN THỨC HÀNH CHÍNH CHO CÁN BỘ- LÃNH ĐẠO CHỦ CHỐT CẤP XÃ Ở NƯỚC TA

1. Tính cấp thiết của đề tài

Việc khảo sát xây dựng khung chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính Nhà nước cho cán bộ lãnh đạo chủ chốt chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay là một yêu cầu hết sức bức thiết xuất phát từ những luận giải sau:

- Trong công cuộc xây dựng đất nước, Đảng ta đã xác định đường lối chiến lược là “Xây dựng Nhà nước ta là một Nhà nước pháp quyền của dân- do dân và vì dân”. Điều đó đòi hỏi phải xây dựng nền hành chính hiện đại ở Việt Nam, nhằm chuyển từ một nền hành chính quan liêu mệnh lệnh sang nền hành chính phục vụ, nền hành chính thực hiện chức năng quản lý Nhà nước bằng Pháp luật. Điều đó đòi hỏi đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã phải có sự hiểu biết về kiến thức quản lý nhà nước.

- Thực tiễn cho thấy mọi chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước đều tác động vào đối tượng điều chỉnh, thụ hưởng và quản lý của nó, đó là nhân dân; lại phụ thuộc vào kết cấu đơn vị hành chính là xã, phường, mà chuyển tải các chủ trương, chính sách, pháp luật đến dân và tổ chức thực thi nó lại là cán bộ chủ chốt cấp xã. Điều đó đòi hỏi cán bộ chủ chốt cấp xã phải có đủ năng lực cần thiết để thực hiện chức năng quản lý hành chính Nhà nước.

- Chương trình, nội dung chương trình bồi dưỡng cán bộ, lãnh đạo chủ chốt cấp xã lâu nay được biên soạn chưa gắn kết và đáp ứng kịp thời nhu cầu về năng lực, kỹ năng của đội ngũ cán bộ, lãnh đạo chủ chốt cấp xã nhằm đáp ứng yêu cầu đổi mới hoạt động của bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả và chất lượng quản lý hành chính Nhà nước chính quyền cấp cơ sở.

- Chương trình bồi dưỡng đã biên soạn trước đây trên thực tế cũng chưa mang lại các kiến thức đặc thù và kỹ năng cần thiết cho học viên. Phần lớn các kiến thức bồi dưỡng còn mang tính lý luận chung, không sát hợp với đòi hỏi

công việc của đội ngũ cán bộ chủ chốt cấp xã, đặc biệt chưa thật sự chú trọng vào các kỹ năng trong thực thi nhiệm vụ của lãnh đạo chủ chốt cấp xã.

- Các môn học còn mang nhiều tính chủ quan, không thể trả lời được môn học đó có phù hợp với đối tượng người học hay không, có thiết thực với hoạt động hành chính cấp xã không; mặt khác, nội dung các môn học chưa mang tính đổi mới, cập nhật, gắn với những yêu cầu hoạt động của cấp xã trong thực tiễn; phương pháp giảng dạy còn mang nhiều phong cách truyền thống, chưa huy động được sự tham gia tích cực của người học trong quá trình đào tạo, dẫn đến tình trạng học thụ động, học mà không có sự liên hệ với những tình huống đã xảy ra trong thực tế ở cấp xã.

- Mặt khác, xét trên phương diện bồi dưỡng kiến thức chưa xuất phát từ nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia, đòi hỏi trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã phải liên tục được đổi mới, nâng cao năng lực toàn diện để đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và khu vực.

- Chương trình “Nâng cao trình độ, năng lực” cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã phục vụ mục tiêu chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước 2001- 2010 của Chính phủ, được thực hiện bằng chương trình số 4 trong 7 chương trình, do Bộ Nội vụ chủ trì (QĐ 136/TTCP về chương trình tổng thể Cải cách hành chính 10 năm 2001- 2010), trong đó bao gồm cả nội dung bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính nhà nước cho cán bộ chủ chốt cấp xã.

Vì những lý do trên, Học viện Hành chính Quốc gia chủ trương tiến hành một loạt các hoạt động và các chương trình phục vụ mục tiêu đổi mới mang tính hệ thống chương trình, nội dung và phương pháp đào tạo bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính Nhà nước cho cán bộ công chức, trong đó có cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã đáp ứng yêu cầu xây dựng một nền hành chính chính qui, hiện đại, hoạt động có hiệu quả.

Đó là lý do của đề tài **“Khảo sát xây dựng khung chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính nhà nước cho cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã ở Việt Nam”**, một trong những đề tài nhánh của chương trình **“Đổi mới chương trình và nội dung bồi dưỡng kiến thức hành chính”** của Học viện Hành chính Quốc gia.

2. Tình hình nghiên cứu

Các chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính cho công chức chính quyền địa phương hiện nay đang được thực hiện theo các cấp:

- Học viện Hành chính Quốc gia thực hiện chương trình bồi dưỡng hành chính ngạch chuyên viên chính cho công chức thuộc bộ máy hành chính nhà nước, trong đó có các công chức đang công tác trong bộ máy hành chính nhà nước chính quyền địa phương, từ cấp huyện đến cấp tỉnh;

- Chương trình bồi dưỡng hành chính ngạch chuyên viên do các trường chính trị các địa phương và các Bộ ngành thực hiện theo quy định về nội dung, chương trình do Học viện xây dựng;

- Chương trình bồi dưỡng hành chính cho công chức cấp xã do các Trung tâm bồi dưỡng cấp huyện thực hiện.

3. Cách tiếp cận đề tài

Đề tài nhằm nghiên cứu xây dựng khung chương trình và nội dung chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính cho cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã, thuộc đối tượng cấp xã do cấp huyện quản lý, là đối tượng do Học viện chịu trách nhiệm về nội dung, khung chương trình bồi dưỡng trên cơ sở:

- Đánh giá nhu cầu đào tạo kiến thức và kỹ năng hành chính cho từng loại cán bộ lãnh đạo xuất phát từ yêu cầu về năng lực thực thi nhiệm vụ tương ứng với các vị trí: Công chức lãnh đạo, công chức quản lý ở cấp xã và thông qua việc khảo sát các xã: miền núi, trung du, đồng bằng, ven đô ở 3 tỉnh.

- Xem xét hiện trạng chương trình đào tạo, bồi dưỡng về hành chính hiện nay để tìm những “khoảng trống” về kiến thức, kỹ năng hành chính, là căn cứ cho việc xây dựng khung chương trình mới.

- Nghiên cứu, tham khảo cách tiếp cận về hành chính công của thế giới và quan điểm công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp chính quyền cơ sở của một số quốc gia, giúp cho cách nhìn nhận về những trọng tâm cần được chú trọng trong đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính và phương pháp giảng dạy tích cực được sử dụng như là một xu thế nhằm vào chất lượng và hiệu quả bồi dưỡng kiến thức cho cán bộ, lãnh đạo chủ chốt cấp xã.

Chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính cho các đối tượng dự kiến sẽ có 2 khối kiến thức:

- Khối kiến thức căn bản về hành chính nhà nước;
- Khối kiến thức bổ trợ về kỹ năng tổ chức, thực thi nhiệm vụ xuất phát từ vị trí công tác, với những yếu tố đặc điểm và yêu cầu của môi trường hành chính cấp xã.

Những kiến thức được đề xuất trong khung chương trình được nghiên cứu trên cơ sở yêu cầu mới đối với khu vực hành chính cấp xã trong bối cảnh chuyển đổi nền kinh tế và những vấn đề đặt ra của công cuộc cải cách nền hành chính nước ta.

Kiến thức trong từng chương trình bồi dưỡng cho từng loại đối tượng sẽ khác nhau về hàm lượng, nội dung và phương pháp tiếp cận trên cơ sở đặc điểm, yêu cầu của:

- Công chức lãnh đạo và công chức làm công tác quản lý;
- Công chức làm chuyên môn.

4. Mục tiêu của đề tài

- Mục tiêu của đề tài nhằm nghiên cứu, xây dựng khung chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính cho cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã, xuất phát từ nhu cầu về kỹ năng, năng lực tổ chức thực thi công việc hành chính, công việc quản lý hành chính nhà nước (ở cấp xã); xuất phát từ mục tiêu trang bị một số kiến thức cơ bản về hành chính công trong tiến trình cải cách, đảm bảo tính phù hợp và nguyên lý của hệ thống chính trị, điều kiện thực tiễn của nền hành chính Việt Nam.

- Khung chương trình đề xuất sẽ tập trung chú trọng vào đối tượng tham gia đào tạo với mục tiêu tăng cường kỹ năng thực thi công việc.

5. Nguyên tắc thực hiện nghiên cứu đề tài

- Qua khảo sát, nghiên cứu, đánh giá thực trạng và nhu cầu về bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng về hành chính đối với cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã ở 3 tỉnh, đề tài sẽ đề xuất khung chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính cho cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã; trên cơ sở xác định những khối kiến thức cần trang bị để tạo thành kỹ năng, năng lực hành động cho đối tượng học nhằm đáp

ứng nhu cầu nâng cao năng lực, hiệu quả và chất lượng hoạt động của bộ máy chính quyền cấp xã trong bối cảnh mới; đáp ứng các mục tiêu về cải cách hành chính và đáp ứng những vấn đề, những yêu cầu và thách thức đặt ra cho chính quyền cấp xã xuất phát từ thực tiễn mang tính đặc thù của cấp xã.

- Với mỗi chương trình, đề tài sẽ đề xuất phương pháp tổ chức, phương tiện, công nghệ bồi dưỡng cần được chú trọng nhằm đáp ứng tính đặc thù của từng loại đối tượng công chức nhằm đạt hiệu quả và chất lượng cao trong bồi dưỡng.

- Mỗi chương trình bồi dưỡng được thiết kế mang tính linh hoạt nhằm đáp ứng cao tính cập nhật, tính đặc thù của hoạt động hành chính nhà nước chính quyền cấp xã, chú trọng đến việc cung cấp những kiến thức mới, kỹ năng mới phù hợp với yêu cầu của quá trình chuyển đổi và công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá của cấp xã trong từng thời kì.

6. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

- Khuôn khổ đề tài là nghiên cứu khảo sát đề xuất khung chương trình bồi dưỡng kiến thức về hành chính nhà nước cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã, là đối tượng do Học viện Hành chính Quốc gia xây dựng chương trình bồi dưỡng; có tính đến tính tổng thể về nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng về hành chính nói chung cho cán bộ công chức nền công vụ Việt Nam.

- Chương trình đào tạo bồi dưỡng cán bộ công chức Nhà nước theo các ngạch chuyên viên không thuộc phạm vi nghiên cứu của đề tài.

7. Kết quả

- Kết quả phân tích, đánh giá nhu cầu bồi dưỡng kiến thức hành chính cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã được phân theo các vị trí công tác và phân theo thẩm quyền (lãnh đạo, chuyên môn).

- So sánh về sự khác biệt trong quan điểm, cách tiếp cận và phương pháp luận về đào tạo, bồi dưỡng công chức của Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới.

- Đề xuất các chương trình bồi dưỡng về hành chính cho các đối tượng cán bộ lãnh đạo chủ chốt thuộc bộ máy chính quyền cấp xã trên cơ sở phân tích về:

- Mục tiêu của từng chương trình (sản phẩm đầu ra của chương trình bồi dưỡng); gồm khung chương trình, các môn học (chuyên đề), hàm lượng kiến

thức, thông tin cần cho từng môn học để làm cơ sở cho việc biên soạn tài liệu giảng ở giai đoạn sau.

- Đối tượng bồi dưỡng của từng chương trình, yêu cầu về kiến thức, kỹ năng nhằm đáp ứng yêu cầu về năng lực, hiệu quả và chất lượng hoạt động của chính quyền cấp xã.

- Phương pháp thực hiện chương trình cho phù hợp, thích ứng với đặc điểm của đối tượng học.

8. Kết cấu báo cáo kết quả đề tài gồm 3 phần

Phần I. Lý luận chung về đào tạo, bồi dưỡng khả năng thực thi nhiệm vụ và quan niệm, cách tiếp cận về đào tạo hành chính công mới- Kinh nghiệm của thế giới

- Trình bày một số khái niệm về năng lực thực thi trong nền công vụ: cách tiếp cận trong xu thế ngày nay.

- Khái niệm và mô hình, tính chất của các loại hình đào tạo, bồi dưỡng tích cực.

- Trình bày về cách tiếp cận quản lý hành chính trong nghiên cứu và đào tạo của thế giới; những quan điểm mới về dịch vụ công và quản lý công.

- Kinh nghiệm về đào tạo hành chính công của Philippines và Singapore.

Phần II. Đề xuất khung chương trình bồi dưỡng về hành chính Nhà nước cho cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã

- Trình bày một số cách tiếp cận về xây dựng chương trình khung và nội dung chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo trên cơ sở khắc phục những “thiếu hụt” về kiến thức, kỹ năng cần cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã.

- Trình bày nguyên tắc xây dựng chương trình đổi mới, trên cơ sở nhằm cung cấp kiến thức, kỹ năng cho các nhà quản lý ở cấp xã.

- Trình bày về mục tiêu chương trình đào tạo, bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng về hành chính Nhà nước- là nguyên tắc cho việc thiết kế nội dung chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính Nhà nước.

- Phương pháp dạy và học cần sử dụng cho việc thực hiện chương trình.

- Đề xuất chương trình khung bồi dưỡng kiến thức hành chính cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã.

- Trình bày đề cương chi tiết cho từng chuyên đề gồm: mục tiêu của chuyên đề, kiến thức và khả năng của học viên sau khi kết thúc chuyên đề, đề cương chi tiết, kỹ năng và phương pháp cần chú trọng trong chuyên đề;

- Cách thức tổ chức thực hiện khoá bồi dưỡng.

Phần III. Khảo sát, đánh giá nhu cầu đào tạo về hành chính cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã và hiện trạng công tác đào tạo, bồi dưỡng về hành chính.

- Trình bày kết quả tiến hành khảo sát qua các cuộc tiếp xúc, trao đổi với cơ quan quản lý cán bộ công chức của một số địa phương về: hiện trạng công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã - những vấn đề đặt ra; nhu cầu và mong đợi về việc đổi mới chương trình bồi dưỡng về hành chính đối với cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã trên cơ sở nhu cầu về năng lực từ thực tiễn của cấp xã.

- Trình bày kết quả xử lý số liệu qua bảng hỏi đáp thăm dò ý kiến cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã một ở số xã đặc trưng về: nhiệm vụ, công việc thực tiễn và nhu cầu đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng.

- Tổng hợp ý kiến đánh giá, nhận xét về năng lực, trình độ, khả năng thực thi nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã.

- Một số ý kiến đánh giá, nhận xét về chương trình và phương pháp đào tạo, bồi dưỡng về hành chính cho cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã.