

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

LÊ ĐỨC CẢNH

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI
CÁC TRƯỜNG GIÁO DƯỠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG

HÀ NỘI, 2016

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

LÊ ĐỨC CẢNH

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI
CÁC TRƯỜNG GIÁO DƯỠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Quản lý công

Mã số: 62 34 04 03

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

1. PGS.TS Vũ Trọng Hách

2. PGS.TS Trương Quốc Chính

HÀ NỘI, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong luận án là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào. Những nội dung trong luận án có sử dụng tài liệu tham khảo đều được trích dẫn nguồn một cách đầy đủ và chính xác./.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Lê Đức Cảnh

BẢNG CHỮ CÁI VIẾT TẮT

1. An ninh trật tự	: ANTT
2. Bộ Công an	: BCA
3. Bộ Giáo dục và Đào tạo	: BGD&ĐT
4. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội	: BLĐ, TB&XH
5. Bộ luật hình sự	: BLHS
6. Bộ luật tố tụng hình sự	: BLTTHS
7. Công an	: CA
8. Công an nhân dân	: CAND
9. Công tác xã hội	: CTXH
10. Học sinh	: HS
11. Người chưa thành niên	: NCTN
12. Quản lý nhà nước	: QLNN
13. Tòa án nhân dân	: TAND
14. Tổng cục Thi hành án hình sự và hỗ trợ tư pháp	: Tổng cục
15. Trường giáo dưỡng	: TGD
16. Ủy ban nhân dân	: UBND
17. Vi phạm pháp luật	: VPPL
18. Xử lý hành chính	: XLHC
19. Xử lý vi phạm hành chính	: XLVPHC

MỤC LỤC	Trang
Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các chữ viết tắt	
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	10
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước	10
1.2. Tình hình nghiên cứu trên thế giới	20
1.3. Nhận xét, đánh giá và những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu	25
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC TRƯỜNG GIÁO DƯỠNG	29
2.1. Một số khái niệm	29
2.2. Sự cần thiết của quản lý nhà nước đối với các trường giáo dục	43
2.3. Nội dung quản lý nhà nước đối với các trường giáo dục	47
2.4. Các yếu tố tác động đến quản lý nhà nước đối với các trường giáo dục	53
2.5. Kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với trường giáo dục ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm tham chiếu cho Việt Nam	60
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC TRƯỜNG GIÁO DƯỠNG Ở VIỆT NAM	68
3.1. Khái quát về quá trình thành lập và phát triển của trường giáo dục và thực trạng học sinh ở các trường giáo dục	68
3.2. Thực trạng thực hiện quản lý nhà nước đối với các trường giáo dục	74
3.3. Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước đối với các trường giáo dục	93
CHƯƠNG 4: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI TRƯỜNG GIÁO DƯỠNG Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY	111
4.1. Phương hướng hoàn thiện quản lý nhà nước đối với trường giáo dục	111
4.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với các trường giáo dục	114
KẾT LUẬN	148
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ	
TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Người chưa thành niên (NCTN) là niềm hy vọng của mỗi gia đình, là chủ nhân tương lai của đất nước, là lớp người kế tục sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Bên cạnh đại đa số là người chưa thành niên tốt cũng có không ít người chưa thành niên có biểu hiện suy đồi về lối sống, lệch chuẩn về đạo đức, cá biệt có một bộ phận không nhỏ bước chân vào con đường vi phạm pháp luật (VPPL). Tình trạng người chưa thành niên vi phạm pháp luật ngày càng diễn biến phức tạp, đặc biệt số vụ phạm tội nghiêm trọng, rất nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng gia tăng hàng năm và chiếm tỷ lệ cao trong cơ cấu tội phạm, tính chất nguy hiểm, hậu quả gây ra cho xã hội ngày càng lớn. Đáng chú ý là tình hình người chưa thành niên tụ tập thành băng nhóm sử dụng dao, lê, mã tấu, kiếm...đâm chém, giết người, hiếp dâm, cướp tài sản ..., nhiều vụ gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng. Nếu như trước đây chủ yếu chỉ tại một số đô thị lớn mới tập trung, xảy ra nhiều trường hợp người chưa thành niên vi phạm pháp luật thì đến nay đã lan rộng ra hầu hết các địa bàn từ thành thị đến nông thôn. Hậu quả của việc người chưa thành niên vi phạm pháp luật là rất nghiêm trọng, kéo dài và làm băng hoại các giá trị đạo đức, truyền thống tốt đẹp của dân tộc, do họ là những người chưa phát triển toàn diện về thể chất và tinh thần, và phần lớn không nhận thức được hành vi do họ gây ra; sau khi phạm tội, họ rất dễ bị mặc cảm, khó hòa nhập lại được như ban đầu với bạn bè, gia đình và xã hội và nguy hiểm hơn là họ sẽ dễ dàng hòa nhập, tìm được sự đồng cảm ở môi trường xấu, dễ dàng bị kích động, lôi kéo phạm tội trở lại và với một tương lai dài ở phía trước thì gây ra hậu quả rất nặng nề với bản thân, gia đình và xã hội.

Trước thực trạng người chưa thành niên vi phạm pháp luật như trên, Đảng, Nhà nước ta đã có nhiều chủ trương, đường lối, chính sách để quản lý,

giáo dục với mục đích giúp các em trở thành những công dân tốt cho xã hội. Một trong những biện pháp để quản lý, giáo dục người chưa thành niên vi phạm pháp luật là đưa vào trường giáo dưỡng (TGD). Trong các giai đoạn lịch sử khác nhau, tên gọi của trường giáo dưỡng cũng khác nhau, ban đầu gọi là trường Kim Đồng, sau đó đổi tên thành trường phổ thông công nông nghiệp và hiện nay gọi là trường giáo dưỡng. Dù với tên gọi nào thì trường giáo dưỡng cũng đã phát huy vai trò to lớn trong việc quản lý, giáo dục người chưa thành niên vi phạm pháp luật và phòng ngừa tội phạm. Có thời điểm, các trường giáo dưỡng phải tổ chức quản lý, giáo dục khoảng 3.500 học sinh (HS). Tuy nhiên, sau khi áp dụng Luật Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) thì số học sinh trường giáo dưỡng giảm đột ngột, năm 2015 chỉ còn khoảng 300 học sinh trong tất cả các trường giáo dưỡng. Trong khi đó, tội phạm và vi phạm pháp luật đang ngày càng trẻ hóa, việc tìm cho được một mô hình nào quản lý, giáo dục, phòng ngừa người chưa thành niên để không tiếp tục vi phạm pháp luật nữa là một yêu cầu cấp bách không chỉ trong phạm vi một gia đình, một thôn xóm, một làng bản, một khu phố, một địa phương mà là vấn đề của cả quốc gia. Điều này đòi hỏi phải có sự trăn trở, sự cộng đồng trách nhiệm cao của cả hệ thống chính trị, của tất cả người dân, những người có trách nhiệm đối với xã hội, có trách nhiệm với một thế hệ mầm non tương lai của đất nước nhưng chúng ta đang khủng hoảng trong cách quản lý, giáo dục. Chúng ta không thể thờ ơ hay chạy theo những khẩu hiệu hô hào vô trách nhiệm mà để cả một số lượng không nhỏ người chưa thành niên ngày càng đi xuống ngược lại với xu hướng phát triển đất nước với việc xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Những quy định về quản lý nhà nước (QLNN) đối với trường giáo dưỡng còn nhiều bất cập cần phải sửa đổi, bổ sung hoặc quy định chi tiết thi hành đó là, vấn đề luật hóa Hiến pháp năm 2013 vào các quy định trong quản

lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng; hoàn thiện các văn bản quy định chi tiết Luật Xử lý vi phạm hành chính; sửa đổi các quy định tại các văn bản luật khác nhau để thống nhất; sửa đổi, bổ sung thêm các quy định còn chưa phù hợp trong tổ chức thực hiện biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng chưa được kiện toàn, chưa chuyên nghiệp; gần như chỉ có BCA (BCA) thực hiện quản lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng, các cơ quan hữu quan khác được Chính phủ giao phối hợp với BCA dường như đang đứng ngoài cuộc, chưa có sự quan tâm đúng mức dẫn đến mục tiêu của biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng chưa cao. Cán bộ làm công tác quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng thì thiếu về số lượng, phải kiêm nhiệm nhiều chức danh công việc khác, chưa có điều kiện tập trung chuyên sâu vào mảng công tác này; chưa được đào tạo, bồi dưỡng kiến thức nghiệp vụ về lĩnh vực này, còn yếu về năng lực chuyên môn. Nội dung chương trình quản lý, giáo dục học sinh tại trường giáo dưỡng còn chưa đáp ứng được yêu cầu. Hoạt động thanh tra, kiểm tra, hợp tác quốc tế chưa được quan tâm đúng mức. Việc đầu tư và thu hút các nguồn lực cho hoạt động của các trường giáo dưỡng để tổ chức quản lý, giáo dục học sinh còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế đặt ra.

Về mặt lý luận, vấn đề liên quan đến trường giáo dưỡng cũng đã được nghiên cứu nhiều nhưng với các cách tiếp cận chủ yếu là tội phạm học và phòng ngừa tội phạm, khoa học giáo dục như nghiên cứu nguyên nhân vi phạm pháp luật, nâng cao chất lượng công tác quản lý, giáo dục học sinh... Dưới góc độ khoa học về quản lý nhà nước từ trước đến nay chưa có một công trình khoa học nào nghiên cứu về vấn đề này đặc biệt ở cấp độ tiến sĩ.

Với những lý do trên, tôi chọn vấn đề “*Quản lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng ở Việt Nam hiện nay*” làm đề tài Luận án Tiến sĩ chuyên ngành quản lý công.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án nghiên cứu lý luận, thực tiễn quản lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng, tìm kiếm, đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích trên, tác giả tập trung làm tốt các nhiệm vụ sau:

+ Nghiên cứu tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án để xác định những mặt thành công, mức độ thành công; những quan điểm, luận điểm đã được thừa nhận rộng rãi; cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu đã được sử dụng; những vấn đề còn tồn tại, chưa được giải quyết của những công trình khoa học đã được công bố liên quan mật thiết đến đề tài luận án hoặc liên quan mật thiết đến các vấn đề cần được đề cập trong luận án. Xác định những vấn đề Luận án cần phải tiếp tục nghiên cứu, giải quyết.

+ Hệ thống hóa những lý luận cơ bản liên quan đến quản lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng ở Việt Nam.

+ Điều tra, khảo sát, phân tích, đánh giá thực trạng, tìm ra ưu, nhược điểm và nguyên nhân của những bất cập trong hoạt động quản lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng thời gian qua, từ năm 2002 đến nay.

+ Xác định phương hướng, đề xuất giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là hoạt động quản lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

Về nội dung: Nghiên cứu lý luận và thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng trong thời gian qua.

Về không gian: Tất cả các trường giáo dưỡng trên phạm vi toàn quốc.

Về thời gian: Phần đánh giá thực trạng hoạt động quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng, Luận án khảo sát từ năm 2002 (từ thời điểm Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính số 44/2002/UBTVQH10) đến nay.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Đề tài được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử; tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về quản lý, giáo dục, phòng ngừa; bảo vệ, chăm sóc, giáo dục người chưa thành niên vi phạm pháp luật.

4.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể

- Phương pháp nghiên cứu tài liệu: Thông qua các phương pháp như phân tích, tổng hợp, so sánh, hệ thống hóa, khái quát hóa các tri thức đã có trong các tài liệu về quản lý nhà nước đối với các trường giáo dưỡng; nghiên cứu các công trình khoa học liên quan đến đề tài trong và ngoài nước gắn với những điều kiện hoàn cảnh lịch sử cụ thể để đưa ra các luận cứ lý luận của vấn đề nghiên cứu; nghiên cứu, đánh giá các báo cáo tổng kết trong công tác quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng để làm sáng tỏ phần thực trạng.

- Phương pháp tổng kết thực tiễn: Nghiên cứu các báo cáo tổng kết của các đơn vị chức năng, các trường giáo dưỡng để làm rõ thực trạng hoạt động quản lý nhà nước đối với trường giáo dưỡng trong thời gian qua.