

**BỘ NỘI VỤ**  
**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

**Chương Trình: Đổi mới chương trình và nội dung bồi dưỡng kiến thức hành chính của Học viện Hành chính Quốc gia**

**Đề tài Nhánh:**

**KHẢO SÁT XÁC ĐỊNH NHU CẦU VÀ XÂY DỰNG KHUNG CHƯƠNG TRÌNH BỒI DƯỠNG KIẾN THỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở TRUNG ƯƠNG**

**Chủ nhiệm chương trình:**

**TS. Nguyễn Ngọc Hiến - Thứ trưởng Bộ nội vụ, giám đốc học viện hành chính quốc gia**

**Chủ nhiệm đề tài nhánh:**

**PGS.TS. Phạm Hồng Thái**

**Thư ký đề tài: PGS.TS. Lê chi Mai**

**Và nhóm các tác giả**

**Hà Nội 12. 2004.**

## Mục lục

Lời nói đầu.....	Trang 2
Phần 1. Cơ sở lý luận của việc đổi mới chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho cán bộ, công chức nhà nước ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.....	Trang 8.
I. Bối cảnh đổi mới chương trình .....	Trang 8.
1. Công chức hành chính và các quy định của pháp luật về công chức	
2. Chiến lược của Chính phủ trong đào tạo bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ, công chức.....	Trang 19.
3. Vai trò của Học viện HCQG trong đổi mới và cải thiện chất lượng của công chức.....	Trang 20.
II. Quan điểm về đào tạo và phương pháp đào tạo cán bộ, công chức	Trang 23.
1. Quan điểm về đào tạo .....	Trang 23.
2. Phương pháp đào tạo cán bộ, công chức.....	Trang 24.
3. Quy trình đào tạo hướng tới phát triển năng lực.....	Trang 28.
4. Phương thức hướng tới thiết kế chương trình đào tạo hướng tới nâng cao năng lực.....	Trang 40.
5. Cách thức xác định năng lực cần đào tạo cho công chức làm việc tại cấp bộ	Trang 44.
Phần II. Đánh giá chương trình bồi dưỡng cán bộ, công chức theo các ngạch công chức tại Học viện	
I. Chương trình chuyên viên.....	Trang 48.
II. Chương trình chuyên viên chính.....	Trang 56.
III. Một số đánh giá qua khảo sát các chuyên đề thuộc chương trình chuyên viên, chuyên viên chính.....	Trang 71.
Phần III. Các kiến nghị về xây dựng chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho công chức ở Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ	Trang 81
1. Đối tượng đào tạo và bồi dưỡng của Học viện Hành chính Quốc gia.	Trang 81
2. Các quan điểm về xây dựng chương trình .....	Trang 83.

*. Chương trình đào tạo, bồi dưỡng Vụ trưởng, Phó vụ Trưởng .....	Trang 94.
*. Chương trình chuyên viên	
* Chương trình chuyên viên chính	
* Chương trình chuyên viên cao cấp	
Kiến nghị cụ thể về nội dung các chương trình.....	Trang 96.
1.Chương trình đào tạo, bồi dưỡng Vụ trưởng, Phó vụ trưởng ...	Trang 96.
2. Chương trình chuyên viên.....	Trang 98.
3. Chương trình chuyên viên chính.....	Trang 100.
4.Chương trình chuyên viên cao cấp.....	Trang 102.
5. Các chương trình khác ngắn hạn theo nhu cầu người học	Trang 103
Kết luận	

## Lời nói đầu

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Hoạt động nhà nước dù lớn hay nhỏ đều do cán bộ, công chức nhà nước thực hiện. Chất lượng, hiệu quả của hoạt động nhà nước đều tùy thuộc vào phẩm chất chính trị, năng lực chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp và phẩm chất đạo đức của cán bộ, công chức. Vì vậy, ngay từ khi mới giành chính quyền từ năm 1945 tới nay Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến công tác đào tạo và bồi dưỡng cán bộ, công chức. Tuy vậy, cũng phải nhận thấy rằng công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đi theo nhiều chiều, với mục tiêu khác nhau. Nếu nhìn một cách tổng thể việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức có những hướng đi nhất định.

Có giai đoạn do nhấn mạnh đến đào tạo, bồi dưỡng về phẩm chất chính trị, tri thức chính trị cho cán bộ, công chức. Thực tiễn ấy làm cho nhiều người cho rằng chỉ cần các tri thức chính trị, phẩm chất chính trị là đã đủ để hoạt động trên mọi lĩnh vực hành chính- chính trị, kinh tế- xã hội. Từ đó dẫn đến tình trạng cán bộ, công chức thiếu hụt về tri thức chuyên môn trong các ngành kinh tế quốc dân, tri thức quản lý, đặc biệt là tri thức quản lý kinh tế và chúng ta lại tập trung quan tâm đến đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về kinh tế, quản lý kinh tế( điều này xảy ra cuối những năm bảy mươi, nửa đầu những năm tám mươi thế kỷ qua).

Nhưng một thực tiễn đặt ra cũng từ đó, cán bộ, công chức nhà nước thiếu hụt những tri thức về quản lý nhà nước đối với các ngành, các lĩnh vực, tri thức quản lý về lãnh thổ và bắt đầu từ những năm tám mươi chúng ta lại chuyển hướng đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho các cán bộ quản lý các cấp các ngành và cán bộ chính quyền địa phương. Sự chuyển đổi này luôn gắn với những bước phát triển cũng như thăng trầm của Học viện hành chính Quốc gia.

Ngày nay đứng trước yêu cầu cải cách hành chính, sự chuyển đổi của nền hành chính từ một nền hành chính cai quản coi nhân dân là đối tượng cai quản của các cơ quan nhà nước, sang một nền hành chính phục vụ- công dân là "khách hàng của nền hành chính", từ một nền hành chính quan liêu, mệnh lệnh sang một

nền hành chính phục vụ, năng động, linh hoạt, hiện đại, một điều dễ nhận thấy là sự thiếu hụt tri thức quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, tri thức hành chính điều hành các quá trình xã hội, các công việc của các cơ quan công quyền, đặc biệt trong các cơ quan hành chính nhà nước. Chính điều đó làm cho trật tự quản lý nhà nước, trật tự xã hội, trật tự pháp luật bị vi phạm, trật tự kỷ cương xã hội bị buông lỏng, tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong các cơ quan công quyền trở nên phổ biến, ở nhiều cấp nhiều ngành không còn là cá biệt, từ đó làm suy giảm lòng tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng và nhà nước.

Các tri thức về chính trị, kinh tế - xã hội, chuyên môn có tính chất nghề nghiệp là cần thiết không thể thiếu được của mọi cán bộ, công chức, các tri thức đó có thể tiếp nhận trong quá trình đào tạo chuyên môn ở các trường trung học chuyên nghiệp, trường đại học, nhưng tri thức về hành chính, thực hành công vụ, kỹ năng xử lý các công việc thuộc thẩm quyền của các cơ quan nhà nước thì phần đông lại chưa được đào tạo trước khi vào công vụ nhà nước, đặc biệt là các tri thức và kỹ năng hành chính.

Các tri thức mà cán bộ, công chức có được từ các cơ sở đào tạo chuyên môn chỉ là những kiến thức cơ bản mang nhiều tính định hướng nghề nghiệp, muốn hành nghề còn phải có các kỹ năng, tức phải được đào tạo về tay nghề. Nếu không có các kỹ năng, tay nghề thì không thể biến các tri thức đã có thành các hoạt động thực tiễn.

Một thực tiễn cho thấy, các tri thức hành chính, lãnh đạo mà các cán bộ, công chức có được là do tự tích lũy của họ qua thực tiễn, do kinh nghiệm, vốn sống cá nhân của các cán bộ, công chức. Không có một người nào được đào tạo một cách có hệ thống để trở thành cán bộ, công chức quản lý- chỉ huy điều hành như là các sỹ quan, hạ sỹ quan trong quân đội và công an. Điều đó lại đặt ra và đòi hỏi nhà nước phải trang bị những tri thức và kỹ năng hành chính cho cán bộ, công chức hơn bao giờ hết trong thời đại ngày nay- thời đại xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Thời đại mà mọi hoạt động nhà nước phải được tiến hành trên cơ sở các chuẩn mực pháp lý, thời đại chuyển từ nền hành chính cai quản, mệnh lệnh sang nền hành chính

phục vụ, lấy tiêu chí phục vụ công dân và mức độ tham gia của người dân vào hoạt động hành chính nhà nước làm tiêu chí cao nhất để đánh giá về nền hành chính. Học tập là con đường ngắn nhất để đi đến tri thức, kỹ năng nghề nghiệp.

Hiện nay Học viện Hành chính Quốc gia đã có một hệ thống các giáo trình đào tạo cử nhân hành chính được xây dựng trong những năm gần đây và không ngừng được đổi mới về nội dung; chương trình đào tạo thạc sỹ hành chính cũng được đổi mới, chương trình đào tạo tiến sỹ hành chính cũng đã được thông qua. Đây là những chương trình đào tạo cho những cấp học thuộc chương trình đào tạo chuyên nghiệp, nên mang nhiều tính lý luận, tri thức chuyên môn hơn là phần về kỹ năng hành chính phục vụ cho hoạt động điều hành và chấp hành của những người được đào tạo. Việc đào tạo theo các cấp học thực tế mới chỉ cung cấp các tri thức có tính nghề nghiệp cho người học vẫn thiếu hụt các kỹ năng nghề nghiệp, hơn nữa chúng ta vẫn chưa đào tạo theo chuyên ngành hẹp, đây cũng là nhu cầu để giải quyết đầu ra cho người học.

Để đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về quản lý hành chính nhà nước cho cán bộ, công chức nhà nước hiện nay Học viện Hành chính Quốc gia có : các tập tài liệu bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước ( chương trình chuyên viên, chương trình chuyên viên chính, chương trình chuyên viên cao cấp).

Nhìn một cách tổng thể các chương trình này đi theo hướng cung cấp các tri thức cho các nhà quản lý ở trung ương và địa phương nhiều hơn là cho các công chức hành chính theo các ngạch hành chính. Trong một chừng mực nhất định, nói một cách công bằng chúng ta đã đồng nhất công chức lãnh đạo- những người chỉ huy, điều hành với công chức hành chính ở các ngạch, do đó chương trình bồi dưỡng của Học viện nếu phù hợp với đối tượng này thì sẽ không, hoặc ít phù hợp với đối tượng khác.

Chương trình bồi dưỡng cán bộ, công chức theo các ngạch mà Học viện đang sử dụng được xây dựng, hình thành vào những năm tám mươi thế kỷ XX, tuy đã được nhiều lần sửa đổi, bổ sung, chất lượng ngày càng được nâng cao. Nhưng chương trình khi đó xây dựng là cho các nhà quản lý ở các cấp, các ngành, đối tượng người học là cán bộ quản lý, không có ai không là cán bộ

quản lý mà lại tham dự học các lớp bồi dưỡng. Từ năm 1995 tới nay do nhu cầu bồi dưỡng công chức ở các ngạch hành chính, chúng ta chuyển "tài liệu bồi dưỡng cao - trung" thành "tài liệu bồi dưỡng chuyên viên chính" và xây dựng "tài liệu bồi dưỡng chuyên viên", "chuyên viên cao cấp". Nhưng cả hai tài liệu này cũng trên cơ sở tài liệu bồi dưỡng cho các nhà quản lý và khi xây dựng chương trình cũng là do sự cảm nhận, đánh giá có tính chủ quan của chúng ta, mà chưa có những khảo sát thực tiễn đầy đủ. Chính thực tiễn này làm nảy sinh mâu thuẫn giữa nội dung chương trình và đối tượng đào tạo. Hơn nữa cũng phải nói một cách công bằng rằng tài liệu luôn được cải tiến, nhưng cải tiến trên một nền cũ và chưa có sự phân hóa cao giữa các đối tượng, giữa những nhà quản lý và theo chức danh và các nhà chuyên môn được xếp theo các ngạch hành chính. Đây chính là bất cập của chương trình bồi dưỡng công chức hành chính hiện nay ở nước ta cho mọi đối tượng. Mặt khác cũng phải dũng cảm mà nhìn nhận, các chương trình mà Học viện đang sử dụng mới chỉ là phép cộng của các tri thức, các tri thức đó chưa tạo thành một hệ thống tri thức có tính nghề nghiệp, các tri thức đó cần và rất cần cho nhận thức chung chứ chưa thực sự là tri thức dùng ngay cho công việc mà các công chức hành chính đang còn thiếu.

Các lớp bồi dưỡng cán bộ, công chức được tổ chức thực hiện tại hai cơ sở của Học viện chưa có sự phân hóa về đối tượng người học, các lớp học gồm các cán bộ, công chức ngạch chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp của cả cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương và trung ương, có người giữ các chức vụ chỉ huy điều hành, có người làm công việc chuyên môn, hành chính thuần túy, trong khi đó tính chất công việc của các đối tượng, tri thức của họ lại có những đòi hỏi khác nhau.

Vì vậy, Học viện Hành chính Quốc gia có chủ trương đổi mới chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trên cơ sở khảo sát thực tiễn để xây dựng chương trình khung bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính nhà nước cho cán bộ, công chức ở trung ương, địa phương. Nội dung mà chúng tôi nghiên cứu nằm trong chương trình nghiên cứu chung của Học viện.

## **2. Về những công trình nghiên cứu có liên quan**

Hiện nay học viện đã có các công trình nghiên cứu vừa mang tính chất phương pháp luận, vừa có tính thực tiễn ứng dụng, đó là đề tài nghiên cứu xây dựng chương trình đào tạo thẩm phán hành chính; nghiên cứu xây dựng chương trình đào tạo cử nhân hành chính của Học viện; xây dựng chương trình khung và khung chương trình đào tạo cử nhân hành chính của Bộ Giáo dục và Đào tạo...

Tài liệu hội thảo khoa học với chủ đề "Nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức- một giải pháp quan trọng để tăng cường năng lực quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam và hàng loạt các công trình khác có liên quan đến đào tạo, bồi dưỡng công chức ở các khía cạnh nhất định. Kết quả nghiên cứu của các công trình này là tài liệu có giá trị để tham khảo, nghiên cứu, là những gợi ý khoa học và thực tiễn được tính đến trong quá trình nghiên cứu.

### **3. Mục tiêu nghiên cứu**

Xác định nhu cầu đào tạo của công chức hành chính của bộ, ngành trung ương, xây dựng được chương trình khung và khung chương trình đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính nhà nước cho các đối tượng công chức hành chính nhà nước các bộ, ngành trung ương. ( công chức ngạch chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp; các công chức lãnh đạo giữ chức vụ Vụ trưởng, Phó vụ Trưởng và tương đương).

Để thực hiện mục tiêu trên chúng tôi đề ra nhiệm vụ: đánh giá lại toàn bộ chương trình nội dung hiện có của Học viện; đánh giá các tiêu chuẩn công chức các ngạch chuyên môn do nhà nước quy định; khảo sát thực tiễn việc đào tạo bồi dưỡng tri thức quản lý nhà nước cho các công chức các bộ, cơ quan ngang bộ hiện nay ở nước ta tại các trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ của các Bộ, cơ quan ngang Bộ và xây dựng chương trình khung và khung chương trình cho từng đối tượng công chức các bộ, cơ quan ngang bộ.

### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Để thực hiện đề tài các phương pháp cụ thể được sử dụng: phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, điều tra xã hội học...

### **5. Bố cục của đề tài nghiên cứu**

Đề tài gồm: lời nói đầu, ba phần và kết luận- kiến nghị



Phần 1. Cơ sở lý luận của việc xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức .

Phần 2. Đánh giá chương trình, nội dung " tài liệu bồi dưỡng về quản lý hành chính của Học viện; khảo sát thực tiễn để xác định nhu cầu về đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính nhà nước.

Phần 3. Nêu các kiến nghị và thiết lập chương trình khung và khung chương trình cho từng đối tượng.

# PHẦN 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC ĐỔI MỚI CHƯƠNG TRÌNH BỒI DƯỠNG KIẾN THỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CHO CÔNG CHỨC Ở CÁC BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ, CƠ QUAN THUỘC CHÍNH PHỦ

## I. Bối cảnh đổi mới chương trình đào tạo, bồi dưỡng công chức tại Học viện

Việc khảo sát đánh giá nhu cầu đào tạo với mục đích cuối cùng là đổi mới nội dung chương trình đào tạo. Đồng thời khi xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng công chức cần phải đặt nó trong những hoàn cảnh, môi trường hành chính cụ thể: thực trạng đội ngũ công chức; cơ sở pháp lý; yêu cầu của cải cách hành chính.

### 1. Công chức hành chính và các quy định của pháp luật về công chức hành chính

#### 1.1 Công chức hành chính

Đội ngũ công chức ở nước ta hiện nay có 1.417.425 đã được xếp vào các ngạch công chức, trong đó đội ngũ công chức trong các cơ quan Hành chính nhà nước là 217.053; số còn lại thuộc các đơn vị sự nghiệp. Số công chức thuộc các cơ quan hành chính nhà nước (trừ Bộ Quốc phòng và Bộ Công an) là 107.592.

Chuyên viên cao cấp và tương đương: 594 người chiếm 0,55%; chuyên viên chính và tương đương: 7.148 người, chiếm 6,64%; chuyên viên và tương đương: 34.870 người, chiếm 32,41%; cán sự và tương đương: 48.036 người chiếm 44,65%; nhân viên: 16.944 người, chiếm 15,75%. Tổng số công chức ở các cơ quan HCNN ở địa phương ở 61 tỉnh, thành là 109.461 người. Trong đó, chuyên viên cao cấp và tương đương: 129 người, chiếm 0,12%; chuyên viên chính và tương đương: 10.722, chiếm 9,8%; chuyên viên và tương đương: 47.102 người, chiếm 43,03%; cán sự và tương đương: 32.189 người, chiếm 29,4%; nhân viên: 19.319 người, chiếm 17,65%.

Qua số liệu thống kê cho thấy, đội ngũ công chức ở các ngạch cao rất thấp so với công chức ở các ngạch khác, điều này thể hiện sự mất cân đối của đội ngũ