

## CHƯƠNG 5

# THÔNG TIN VÀ QUYẾT ĐỊNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

## I. THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

### 1. Khái niệm chung về thông tin

Thông tin là một khái niệm rộng - tuỳ thuộc vào lĩnh vực và mục đích nghiên cứu, người ta đưa ra những định nghĩa khác nhau. Theo cách hiểu thông thường, thông tin là những tin tức về sự việc, hiện tượng hay quá trình phát triển của một sự vật, một hệ thống nào đó.

Trong lĩnh vực quản lý, thông tin được sử dụng chủ yếu nhằm phục vụ cho việc ra quyết định. Với mục đích đó, trong quản lý nhà nước về kinh tế, thông tin được quan niệm là những tín hiệu được thu nhận và được sử dụng cho việc đề ra và thực hiện các quyết định quản lý của Nhà nước về kinh tế.

Định nghĩa nói trên có mấy điểm đáng lưu ý:

1) Không phải mọi tín hiệu (tin tức) đều là thông tin đối với quản lý. Muốn trở thành thông tin, những tín hiệu phải đáp ứng được 2 yêu cầu:

- Hiểu và giải thích được.
- Có ích đối với việc ra quyết định hoặc giải quyết nhiệm vụ nào đó trong quản lý.

Như vậy, những dữ liệu chưa được phân tích và xử lý thì chưa được gọi là thông tin.

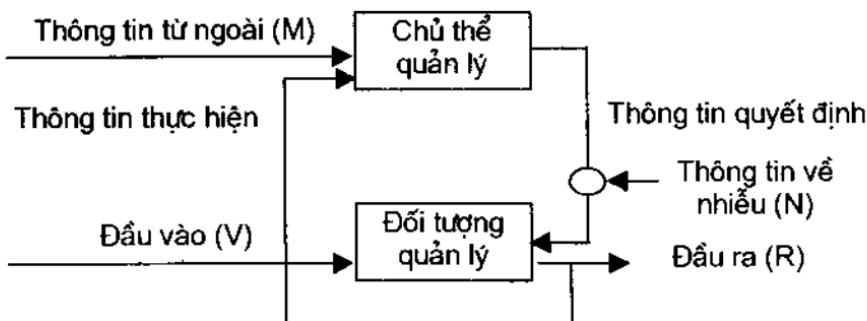
2) Thông tin luôn phản ánh mối liên hệ qua lại lẫn nhau giữa người gửi tin với người nhận tin hoặc người sử dụng tin. Thông tin bao giờ cũng là thông tin đối với chủ thể nào đó. Trong điều kiện không có người nhận tin hoặc người sử dụng tin thì cũng không còn khái niệm thông tin nữa. Như vậy, thông tin có quan hệ mật thiết với truyền thông, tức truyền đạt tin và thông tin trong một hệ thống. Hệ thống ở đây có thể được hiểu là nền kinh tế quốc dân, một tổ chức, một doanh nghiệp.

## **2. Vai trò của thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế**

Khi nói đến ý nghĩa của thông tin, các nhà quản lý đã ví: nếu coi tổ chức như một cơ thể sống thì thông tin là máu và hệ thống đảm bảo thông tin hai chiêu là hệ thần kinh của nó.

\* Dưới góc độ của điều khiển học, quá trình quản lý kinh tế về thực chất là quá trình thu nhận, xử lý và truyền đạt thông tin giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý, giữa hệ thống quản lý và môi trường. Mấu chốt của quản lý một cách khoa học là việc cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời về tình huống phải ra quyết định. Không có thông tin thì không thể tiến hành quản lý.

### Sơ đồ 5.1. Những mối liên hệ thông tin của hệ thống



Từ sơ đồ, ta thấy muốn tiến hành quản lý có hiệu quả phải có các thông tin sau:

- Thông tin đầu vào (V).
- Thông tin phản hồi từ đầu ra (R) còn gọi là thông tin thực hiện.

- Thông tin từ môi trường (M).
- Thông tin về nhiễu (N).

\* Nói đến quản lý là nói đến quá trình ra quyết định (Đạo luật, Sắc lệnh, Nghị quyết, Nghị định, Thông tư, Chỉ thị, chính sách, kế hoạch, đề án...) và thực hiện quyết định, bao trùm toàn bộ các chức năng và các khâu quản lý. Để có quyết định đúng và hợp lý trong quản lý kinh tế, các cơ quan và cán bộ quản lý cần sử dụng rất nhiều loại thông tin. Ví dụ để ban hành chính sách thị trường trong phát triển nông nghiệp, Nhà nước cần có các thông tin về:

- Chiến lược xây dựng CNXH, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

- Thực trạng và hướng phát triển của thị trường nông sản nội địa (sức mua của các hộ tiêu thụ, quan hệ cung cầu về hàng hoá nông sản, hệ thống giao thông vận tải và hạ tầng kỹ thuật ở nông thôn).
- Thực trạng thị trường các yếu tố sản xuất (thị trường các tư liệu sản xuất, các vật tư cho nông nghiệp), việc cung cấp có đáp ứng đúng nhu cầu không? giá cả? v.v...
- Nhu cầu, giá cả nông sản hàng hoá trên thị trường trong nước, thị trường quốc tế và khu vực.
- Lợi thế so sánh của hàng nông sản Việt Nam.
- Tình hình xuất khẩu nông sản Việt Nam những năm qua, số lượng, cơ cấu mặt hàng, giá cả, thị trường tiêu thụ.

Để tổ chức thực hiện các quyết định của mình, nhà nước cần thông qua hoạt động kiểm tra kiểm soát để có được những thông tin phản hồi về trạng thái và hành vi (phản ứng) của các đối tượng thực hiện (các địa phương, các doanh nghiệp, các hộ gia đình, các tổ chức nhập khẩu và xuất khẩu...) từ đó điều hành và điều chỉnh hoạt động kinh tế nhằm đạt được mục tiêu.

Có thể nói, trong quá trình quản lý nhà nước về kinh tế, không có thông tin thì không thể ra quyết định và thực hiện quyết định (hoặc phải ra quyết định với độ rủi ro và mạo hiểm cao). Chất lượng thông tin (tính chính xác, tính kịp thời, tính đầy đủ) có ảnh hưởng quan trọng đến chất lượng của quyết định.

\* Ngoài ra, thông tin còn có ý nghĩa rất quan trọng bởi lẽ nó được xem như vừa là một yếu tố đầu vào không thể thiếu

được của bất kỳ một tổ chức nào, vừa là nguồn dự trữ tiềm năng đối với tổ chức đó.

Ngày nay, trong nền kinh tế tri thức hay nền kinh tế thông tin, các nguồn lực truyền thống như sức lao động, vốn, đất đai, tài nguyên, đang giảm dần tầm quan trọng tương đối, trong khi tri thức, tức là khả năng sáng tạo, thu thập, phân phối và khai thác thông tin, kiến thức khoa học và công nghệ đang trở thành nhân tố quan trọng, quyết định sức mạnh cạnh tranh của mỗi quốc gia, mỗi doanh nghiệp trên thị trường toàn cầu.

Tuy nhiên, vấn đề cốt lõi của thông tin trong nền kinh tế ngày nay vẫn không phải là có thông tin mà quan trọng là vấn đề xử lý và sử dụng thông tin đó như thế nào. Điều này dẫn đến sự cần thiết phải xây dựng hệ thống thông tin cho quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm bảo đảm cung cấp những thông tin cần thiết có ích đến đúng vị trí và đúng thời điểm.

### **3. Các yêu cầu đối với thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế**

Để nâng cao chất lượng của quản lý nhà nước về kinh tế, thông tin được cung cấp cho các nhà lãnh đạo, các cơ quan quản lý kinh tế của Nhà nước và những người thực hiện phải bảo đảm các yêu cầu sau:

#### **3.1. Tính chính xác**

Thông tin phải phản ánh đúng tình hình thực tế và phải được thu thập từ các nguồn xác đáng, có căn cứ và sức thuyết phục.

### **3.2. Tính kịp thời**

Thông tin phải đảm bảo kịp thời, tức là thông tin phải phản ánh tình hình đang hay sắp diễn ra, rất cần thiết cho công tác ra quyết định nhằm giải quyết những mâu thuẫn bức xúc hiện tại hoặc tương lai.

### **3.3. Tính đầy đủ, tính hiện đại, tính hệ thống của thông tin**

Tính đầy đủ của thông tin tức là phải đủ về dung lượng tin và nêu rõ được bản chất của hiện tượng phản ánh đầy đủ các khía cạnh của sự vật, của vấn đề, giúp cho chủ thể quản lý nhìn được toàn cảnh của vấn đề và đưa ra quyết định chính xác. Tính hiện đại của thông tin là thông tin phải mới và cập nhật, phải được thu thập theo phương pháp hiện đại nhất và được chế biến theo những yêu cầu cần thiết và bằng những phương tiện hiện đại nhất.

### **3.4. Tính logic và tính ổn định của thông tin**

Thông tin trong quản lý nhà nước không đảm bảo tính logic và tính ổn định thì không thể tạo ra môi trường kinh tế vĩ mô hợp lý cho các doanh nghiệp và các cá nhân, các cơ sở, các ngành, các địa phương hoạt động có hiệu quả. Tính logic của thông tin đòi hỏi thông tin phải được thu thập, xử lý, truyền đạt, lưu trữ theo một trình tự và phương pháp khoa học, hợp lý, vừa giúp cho người quản lý thấy rõ vấn đề cần nghiên cứu, vừa giúp cho tính kế thừa trong quản lý được liên tục. Mặt khác, tính logic của thông tin là một điều kiện làm cho ý nghĩa và vai trò, hiệu quả của thông tin được nâng cao. Tính logic thể hiện ở chỗ các quyết định của cấp quản lý khác nhau về cùng một hành vi hoạt động kinh tế của cơ sở

phải thống nhất, nhất quán, tránh mâu thuẫn và loại bỏ lẫn nhau, khiến cho cấp thực hiện không biết phải ra quyết định như thế nào và phải thi hành quyết định của ai. Tính lôgic của thông tin còn đòi hỏi Nhà nước ra một quyết định nào đó phải bảo đảm không mâu thuẫn với các quyết định có trước đó và sẽ tiếp sau đó. Tính lôgic của thông tin còn đòi hỏi việc ra quyết định cho các cấp thực hiện phải tuân thủ sự đồng bộ giữa nghĩa vụ, trách nhiệm, quyền hạn và lợi ích.

### **3.5. Tính kinh tế**

Thông tin quản lý kinh tế của Nhà nước phải bảo đảm yêu cầu về mặt kinh tế, bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội của hoạt động quản lý, tránh sự phô trương hình thức, nhập và trang bị nhiều phương tiện hiện đại, nhưng không có người đủ trình độ sử dụng, hoặc không sử dụng được triệt để công suất của thiết bị máy móc.

### **3.6. Tính bảo mật**

Thông tin trong quản lý kinh tế của Nhà nước còn phải bảo đảm yêu cầu bảo mật, để bảo vệ được tiềm năng kinh tế và độc lập, chủ quyền, an ninh trật tự và kỷ cương của đất nước, sẵn sàng thích ứng được với mọi tình thế xảy ra kể cả trường hợp xấu nhất.

## **4. Các loại thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế**

Để quản lý nền kinh tế quốc dân, Nhà nước phải sử dụng rất nhiều loại thông tin khác nhau theo những tiêu chí khác nhau.

#### **4.1. Theo nguồn xuất xứ của thông tin**

- Thông tin bên trong (thông tin nội bộ) là thông tin xuất hiện bên trong hệ thống. Nó cho phép xác định tình hình về các hoạt động đang diễn ra trong hệ thống. Mọi diễn biến trong nước về kinh tế, chính trị, xã hội v.v... là những thông tin bên trong của Nhà nước về quản lý kinh tế.
- Thông tin bên ngoài là thông tin xuất hiện từ môi trường của hệ thống. Nó phản ánh tình hình về các hoạt động diễn ra trong môi trường của hệ thống. Những diễn biến trong khu vực và trên thế giới về các lĩnh vực hoạt động là những thông tin bên ngoài đối với quản lý nhà nước. Ngày nay, trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế thì những thông tin bên ngoài ngày càng có ý nghĩa quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế.

Để ra được những quyết định đúng đắn, Nhà nước không chỉ sử dụng các thông tin bên trong mà còn sử dụng các thông tin bên ngoài.

#### **4.2. Theo cách tiếp nhận thông tin**

- Thông tin có hệ thống là những thông tin được đưa đến cho người nhận hay cơ quan nhận tin theo những chu kỳ đã được đề ra trước.

Thông tin có hệ thống đóng vai trò quan trọng, nó tạo ra sự ổn định cho hệ thống quản lý kinh tế của Nhà nước.

- Thông tin không có hệ thống là những thông tin được đưa đến cho người nhận tin, hay cơ quan nhận tin một cách ngẫu nhiên. Những thông tin này thường có liên quan đến

những sự kiện bất ngờ xảy ra không lường trước trong quá trình hoạt động.

#### **4.3. Theo sự ổn định của thông tin**

- Thông tin thường xuyên là thông tin tương đối ít thay đổi như các định mức, các chỉ tiêu kế hoạch dài hạn.
- Thông tin biến đổi là những thông tin xuất hiện do sự biến đổi của hệ thống và môi trường. Sự xuất hiện một phát minh khoa học mới, sự thay đổi tỷ giá hối đoái là những thông tin biến đổi.

Thông tin biến đổi ngày càng có vị trí quan trọng trong các quyết sách của Nhà nước. Cần có một hệ thống quản lý thông tin đảm bảo cung cấp thường xuyên loại thông tin này.

#### **4.4. Theo hình thức thể hiện thông tin**

- Thông tin được thể hiện qua các văn bản, bằng chữ, bằng số hoặc bằng đồ thị như tài liệu, văn kiện, biểu đồ v.v...
- Thông tin được thể hiện qua lời nói.

#### **4.5. Theo kênh thu nhận thông tin**

- Thông tin chính thống là các thông tin được thu nhận theo các kênh ngành dọc do Nhà nước quy định mà các cấp dưới phải báo cáo lên, theo địa chỉ nhất định, bao gồm các báo cáo của các cơ sở, bộ, ban, ngành, địa phương hàng tháng, hàng quý, hàng năm v.v...

- Thông tin không chính thống là các thông tin mà Nhà nước không thể nhận được qua các kênh chính thức, mà phải

qua các đợt kiểm tra đặc biệt. Ví dụ, thông tin về nguyện vọng dân cư, thông tin về tinh thần thái độ phục vụ nhân dân của các bộ máy và viên chức bộ máy hành chính, Đảng, Quốc hội, có được qua điều tra xã hội học.

#### **4.6. Theo nội dung của thông tin**

- Thông tin khoa học - kỹ thuật là những thông tin về những công nghệ mới nhất, về kết quả của nghiên cứu khoa học, những dự đoán về phát triển khoa học - kỹ thuật.
- Thông tin quản lý là những thông tin được tạo thành trực tiếp trong quá trình quản lý như luật và các văn bản dưới luật v.v...
- Thông tin kinh tế là những thông tin phản ánh các nguồn lực kinh tế, các quá trình sản xuất - kinh doanh, các diễn biến của thị trường trong và ngoài nước. Thông tin kế toán - thống kê là nguồn thông tin kinh tế quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế.
- Thông tin chính trị - văn hóa - xã hội là thông tin phản ánh tình hình chính trị - văn hóa - xã hội trong nước và quốc tế.
- Các thông tin hàng ngày khác.

Trong quản lý kinh tế của Nhà nước, các thông tin đều quan trọng, đặc biệt là thông tin kinh tế.

#### **4.7. Theo cấp độ và mức xử lý thông tin**

- Thông tin sơ cấp (thông tin ban đầu) là thông tin có được từ sự theo dõi ghi chép trực tiếp.

- Thông tin thứ cấp (thông tin thứ sinh) là thông tin có được trên cơ sở chế biến thông tin sơ cấp.

## **5. Hệ thống thông tin quản lý (MIS)**

### **5.1. Khái niệm**

Cũng giống như khái niệm về thông tin, hiện nay có nhiều khái niệm về hệ thống thông tin quản lý (viết tắt là MIS: Management Information System). Sau đây là một số khái niệm:

\* Một cách chung nhất: MIS được hiểu như là một hệ thống dùng để tiến hành quản lý cùng với những thông tin cần thiết được cung cấp thường xuyên. Ngày nay, do công nghệ máy tính đã tham gia vào tất cả các hoạt động quản lý nên nói đến MIS là nói đến hệ thống thông tin quản lý được trợ giúp của máy tính.

\* Theo quan điểm của các nhà công nghệ thông tin. MIS là một mạng lưới máy tính có tổ chức nhằm phối hợp việc thu thập, xử lý và truyền thông tin.

\* MIS là tập hợp các phương tiện, các phương pháp và các bộ phận có liên hệ chặt chẽ với nhau, nhằm bảo đảm cho việc thu thập, lưu trữ, tìm kiếm, xử lý và cung cấp những thông tin cần thiết cho quản lý.

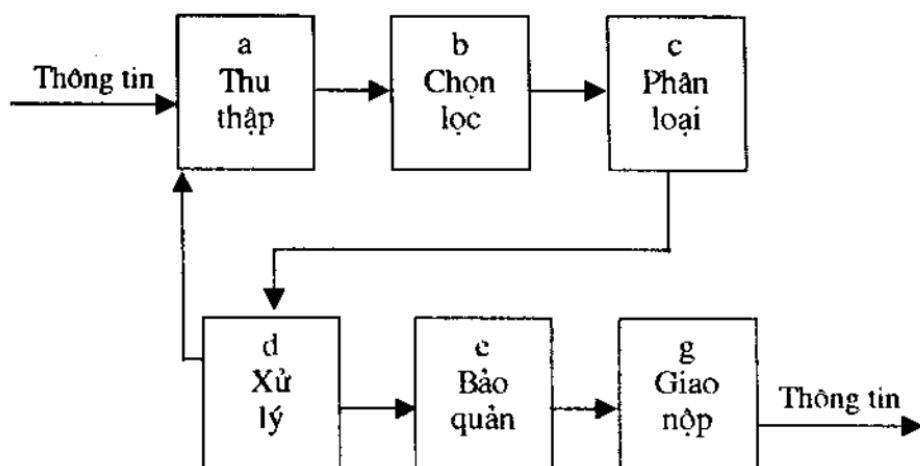
\* Trong quản lý kinh tế của Nhà nước, MIS là hệ thống gồm các tổ chức, các phương tiện và các phương pháp liên quan chặt chẽ với nhau, có mục đích cung cấp những thông tin giúp các nhà lãnh đạo và các nhà quản lý kinh tế của bộ máy nhà nước trong việc đề ra và tổ chức thực hiện quyết

định quản lý kinh tế. Hệ thống này bao gồm: Những con người và tổ chức, những cơ sở dữ liệu, những luồng thông tin, và được quy định các chức năng để thực hiện mục tiêu chung.

\* Hệ thống thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế là hệ thống các phân hệ bảo đảm thông tin cho quá trình quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước. Nó bao gồm các phân hệ sau:

- Thu thập
- Chọn lọc
- Phân loại
- Xử lý
- Bảo quản
- Giao nộp

### *Sơ đồ 5.2. Hệ thống thông tin*



Tuy có nhiều khái niệm không hoàn toàn giống nhau, nhưng tiêu chuẩn để đánh giá các MIS đều thống nhất như sau:

- Có cung cấp được đủ thông tin cần thiết cho một quy trình quản lý không? (tính đồng bộ hay tổng thể).
- Thông tin thu thập qua đó có chính xác, có tối ưu không? (tính sát thực).
- Tìm kiếm thông tin có nhanh chóng không? (tính năng động).
- Có dễ sử dụng không? (tính hiện đại, phổ cập...).

Ích lợi của hệ thống bảo đảm thông tin đối với người lãnh đạo là:

- Mở rộng khả năng của người lãnh đạo trong quá trình quản lý công việc, tăng cường được phạm vi quan sát;
- Thu thập được thông tin kịp thời để ra quyết định và chỉ đạo thực hiện, làm cho năng suất lao động quản lý được nâng cao;
- Đánh giá được toàn diện đối tượng quản lý nhờ có được những thông tin cần thiết, có chất lượng;
- Định hướng được thuận lợi khi phải lựa chọn một phương án cần thiết trong nhiều phương án khác nhau của quyết định quản lý;
- Tiết kiệm để tạo ra khả năng tìm kiếm sáng tạo các quyết định cho công việc cụ thể;

- Tạo điều kiện cho việc tuân thủ nguyên tắc đồng bộ trong hệ thống quản lý nhà nước.

### **5.2. Mối quan hệ giữa hệ thống thông tin quản lý và truyền thông. Các phương pháp truyền thông trong quản lý kinh tế**

#### *a) Mối liên hệ giữa MIS và truyền thông*

Truyền thông là một quá trình hai chiều trong đó mỗi tổ chức, mỗi chủ thể vừa là người phát vừa là người nhận thông tin. Những tác động qua lại đó được truyền đi, tiếp nhận và được thực hiện thông qua hệ thống truyền thông trong tổ chức của một đơn vị, một ngành, một địa phương, cũng như hệ thống truyền thông của toàn xã hội. Truyền thông là phương tiện, là cách thức để người ta liên hệ với nhau trong một tổ chức và trong nền kinh tế quốc dân nhằm đạt được mục tiêu chung.

Như vậy MIS có quan hệ mật thiết với truyền thông. MIS là một yếu tố cơ bản của truyền thông và việc trang bị máy điện toán đã làm thay đổi đáng kể thực tế truyền thông trong quản lý kinh tế, tăng đáng kể năng lực và hiệu quả của quản lý kinh tế.

#### *b) Phương pháp truyền thông*

Quá trình quản lý là quá trình thu thập xử lý và truyền đạt thông tin. Khâu truyền đạt thông tin ở đây là truyền đạt từ cơ quan quản lý xuống người chấp hành. Các phương pháp truyền đạt thường sử dụng là:

\* *Truyền đạt thông tin trực tiếp bằng lời* (thủ trưởng truyền đạt quyết định cho nhân viên, cơ quan cấp trên

truyền đạt quyết định cho cơ quan cấp dưới v.v...) tức là dùng lời nói để đưa tin trực tiếp xuống cấp dưới. Phương pháp này có *ưu điểm* là:

- + Truyền đạt nhanh.
- + Nắm được thông tin phản hồi ngay.
- + Người truyền đạt có thể điều chỉnh kịp thời.
- + Ít tốn kém.

Tuy nhiên, cách truyền đạt thông tin trực tiếp bằng lời cũng có một số *nhược điểm* là:

- + Thường phụ thuộc vào quan điểm của người truyền tin.
- + Truyền thông tin dài thường bị quên hoặc bỏ sót.
- + Đôi khi do ý chủ quan của người truyền tin mà bóp méo thông tin.
- + Khó quản lý thông tin.

\* *Truyền đạt thông tin bằng văn bản*: tức là các thông tin cần truyền đạt trong quản lý kinh tế của Nhà nước được in thành văn bản chuyển đi. Loại hình này là chủ yếu chiếm khoảng 90% lượng thông tin.

Một số *ưu điểm* là:

- + Truyền đạt được thông tin dài.
- + Người truyền tin và người nhận tin có văn bản lưu trữ.
- + Thông tin chuẩn xác.
- + Thuận tiện cho việc quản lý thông tin.

- + Có thể lưu trữ để dùng nhiều lần.
- + Sự hiểu biết về quyết định đồng đều và chính xác hơn.

Tuy nhiên có một số *nhược điểm* là:

- + Thông tin truyền thường bị chậm.
- + Đôi khi bị thất lạc.
- \* Truyền đạt thông tin qua các phương tiện kỹ thuật như điện thoại, Fax, Internet, v.v...

Các phương tiện nay truyền tin vừa nhanh, chính xác, vừa có phạm vi truyền tin rộng. Tuy nhiên, cũng có những *nhược điểm* là:

- + Tốn kém.
- + Phụ thuộc vào yếu tố chủ quan của người truyền tin.
- + Dễ bị nhiễu.
- + Yêu cầu về tính bí mật không được bảo đảm.

### **5.3. Xây dựng hệ thống thông tin quản lý**

#### *a) Quan điểm xây dựng MIS*

Như trên đã phân tích, thông tin gắn liền với quản lý, với việc ra quyết định và thực hiện quyết định. Để thông tin phát huy hết tác dụng, phục vụ tốt cho quản lý kinh tế của Nhà nước, việc xây dựng hệ thống thông tin quản lý được chỉ đạo theo các quan điểm sau:

- **Quan điểm chính trị:** MIS của Nhà nước phải được xây dựng nhằm phục vụ cho mục đích và nhiệm vụ chính trị của

Đảng và Nhà nước, không được phép đi ngược lại lợi ích của xã hội.

- **Quan điểm hệ thống:** quản lý kinh tế của Nhà nước là một hình thức quản lý toàn xã hội, của hệ thống thứ bậc và thống nhất, do đó hệ thống thông tin cũng phải có sự tương ứng thứ bậc; mặt khác còn phải xem xét quan hệ của hệ thống thông tin quản lý kinh tế của Nhà nước với các hệ thống thông tin khác như hệ thống thông tin văn hoá và xã hội, hệ thống thông tin khoa học - kỹ thuật, hệ thống thông tin quản lý của các chủ thể khác (công đoàn, các đoàn thể, kinh tế, Đảng...) có những khả năng thông tin hữu hiệu nối liền chủ thể quản lý với khách thể quản lý và ngược lại.

- **Quan điểm khả thi:** hệ thống thông tin được lập ra có thể phải theo hướng hiện đại hoá, nhưng không thể thoát ly thực tế, theo nghĩa hẹp hơn là phải tính đến khả năng tài chính, khả năng kỹ thuật, khả năng thu thập số liệu và tính toán, trình độ người sử dụng v.v...

- **Quan điểm hiệu quả:** ở đây là hiệu quả quản lý nhà nước bao gồm cả các mặt: kinh tế, chính trị, xã hội. Hệ thống thông tin quản lý kinh tế của Nhà nước phải bảo đảm sử dụng các nguồn nhân lực, vật lực, tài lực với hao phí ít nhất, phù hợp với trình độ và khả năng của các cơ quan quản lý, và điều quan trọng nhất là đạt mục tiêu đề ra, cung cấp được lượng tin có chất lượng, theo nhu cầu của những cơ quan và những người sử dụng một cách kịp thời.

### b) Các nguyên tắc

Để hình thành hệ thống thông tin quản lý, cần tuân thủ các nguyên tắc như sau:

*Nguyên tắc 1:* Phải xuất phát từ mục đích của hệ thống quản lý từ chức năng, nhiệm vụ hoạt động của tổ chức để thiết kế mối quan hệ thông tin. Cụ thể là phải dựa vào trình tự định hướng nhu cầu thông tin đối với từng loại cơ quan và từng loại cán bộ lãnh đạo quản lý mà thiết kế và tổ chức hệ thống thông tin.

Với nguyên tắc này, thông tin quản lý nhà nước được hình thành theo sơ đồ tổ chức bộ máy nhà nước và tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải tham gia hệ thống thông tin, nghĩa là phải báo cáo thông tin và tiếp nhận thông tin. Ở địa phương, tất cả các Sở, Ban, ngành, UBND các huyện, thị xã phải báo cáo cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố.

Nghị định số 11/1998/NĐ-CP ngày 24/1/1998 của Chính phủ ban hành Quy chế làm việc, trong đó có quy định chế độ thông tin, báo cáo.

*Nguyên tắc 2:* Hệ thống thông tin trong quản lý kinh tế quốc dân phải hợp với cơ cấu tổ chức quản lý của Nhà nước. Theo đó, thông tin trong hệ thống phải đi theo 2 kênh: ngành và cấp.

Cơ quan quản lý ngành và quản lý lãnh thổ (cấp) đều là những chủ thể quản lý nằm trong hệ thống quản lý của Nhà nước; do vậy cả hai đều phải có tổ chức có hệ thống thông tin, tiếp nhận thông tin và báo cáo thông tin. Mặt khác, nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và lãnh thổ quyết định cơ cấu tổ chức thông tin gắn liền với nó để phục vụ nhiệm vụ quản lý. Cùng một hiện tượng, sự

việc phát sinh sẽ được thông tin báo cáo lên theo 2 kênh (tức là 2 tuyến): dọc và ngang. Thông tin dọc là theo tuyến dọc: Bộ, Sở, Ban ngành, cơ sở là để chỉ đạo theo ngành dọc, thực hiện việc cân đối ngành và liên ngành trong trường hợp cần thiết. Thông tin theo đơn vị lãnh thổ và theo cấp như cấp tỉnh, huyện, xã là để phục vụ quản lý theo lãnh thổ trực tiếp là của chính quyền địa phương cấp đó. Đương nhiên, khi tổng hợp ở cấp vĩ mô, hay trung mô, ngành hay lãnh thổ, Trung ương hay địa phương, các số liệu phải hoàn toàn trùng khớp mới đảm bảo tính chính xác của thông tin. Tuy nhiên, ngoại trừ một số trường hợp thông tin chỉ tổng hợp theo ngành, Bộ, toàn quốc).

Thông tin từ trên xuống cũng như từ dưới lên, phải đi theo hai tuyến phục vụ sự chỉ đạo theo ngành của Bộ và sự chỉ đạo theo lãnh thổ của các cấp quản lý khác nhau.

Để đơn giản, có thể lấy ví dụ về hệ thống chỉ tiêu đi theo 2 kênh của một địa phương - một tỉnh; về đại thể số lượng chỉ tiêu và cách phân tổ theo cả 2 kênh về cơ bản là giống nhau, tuy nặng nhẹ có khác nhau. Cụ thể là hệ thống chỉ tiêu kinh tế - xã hội sau:

1) Các ngành sản xuất - kinh doanh: Công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, nông lâm nghiệp, vận tải, bưu điện, thương nghiệp, du lịch...

2) Các lĩnh vực quản lý tổng hợp: Thu chi ngân sách nhà nước lưu thông tiền tệ, thu chi tiền mặt qua ngân hàng, giá cả. Trong nền kinh tế, cơ cấu nền kinh tế cơ bản là cơ cấu các

ngành kinh tế - kỹ thuật. Cho nên quản lý tổng hợp theo ngành là chủ yếu và trong các chỉ tiêu, kế hoạch và báo cáo UBND của Sở, của ngành tuy là báo cáo kinh tế lãnh thổ và của cấp quản lý hành chính - kinh tế, nhưng cũng có rất nhiều cân đối thu - chi tiền mặt qua kho bạc Nhà nước: cân đối tín dụng, cân đối nhập/xuất khẩu hàng hoá, phân phối tỉnh, huyện, xã, thực hiện vốn đầu tư xây dựng cơ bản, giá trị tổng sản lượng công - nông nghiệp tính theo giá cố định (để phục vụ cho việc tổng hợp báo cáo lên cấp trên).

3) Các chỉ tiêu kế hoạch và báo cáo về dân số, lao động, y tế, giáo dục, văn hoá, xã hội như: dân số và biến động dân số, tăng giảm lao động trong khu vực nhà nước, giải quyết việc làm v.v... đều theo ngành và theo lãnh thổ.

4) Quản lý nhà nước: bao gồm tình hình biến động về tổ chức, kết quả tuyển quân, quan hệ quốc tế, trật tự an toàn xã hội, thanh tra, xét xử tội phạm, khiếu nại tố cáo, tình hình xây dựng và ban hành văn bản, tổ chức phong trào thi đua.

*Nguyên tắc 3: Thuận lợi khi sử dụng, hiệu quả cao. Cụ thể là:*

- Thông tin đưa vào một lần nhưng có thể sử dụng nhiều lần.
- Có thể tổ chức các trung tâm thông tin giống như các ngân hàng dữ liệu.
- Chuẩn hoá khái niệm và chuẩn hoá dữ liệu, thống nhất tiêu chuẩn và cách tính toán để có thể cung cấp lẫn nhau số

liệu giữa những người sử dụng khác nhau ở những thời điểm khác nhau mà vẫn bảo đảm tính thống nhất.

- Tiến tới áp dụng và tuân thủ các chuẩn quốc tế, tạo khả năng hội nhập với nền kinh tế thế giới và khu vực.

c) *Quá trình xây dựng MIS*

Thiết kế hệ thống thông tin quản lý nhà nước về kinh tế phải bảo đảm cho việc ra quyết định của Nhà nước. Việc thiết kế được tiến hành theo các bước sau:

- Phân tích hệ thống quyết định.
- Xác định nhu cầu thông tin cho các quyết định.
- Tổng hợp các quyết định.
- Thiết kế hệ thống quản lý và xử lý thông tin.

**5.4. Vận hành hệ thống thông tin quản lý nhà nước về kinh tế**

Một khi đã thiết kế xong thì hệ thống thông tin cần được thực hiện. Những vấn đề cần được quan tâm trong giai đoạn này là:

- a) Thủ hệ thống trước khi lắp đặt.
- b) Chuẩn bị những người sử dụng bằng việc đào tạo thích hợp.
- c) Chuẩn bị cho sự hoà nhập.
- d) Kiểm tra độ an toàn.
- e) Thường xuyên kiểm tra lại.

## II. QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

### 1. Khái niệm

Trong cuộc sống của con người và các tổ chức luôn xuất hiện những vấn đề - khoảng cách giữa trạng thái thực tế với trạng thái lý tưởng. Để phát hiện và giải quyết vấn đề cần phải có các quyết định, được định nghĩa như *quá trình xác định, lựa chọn và thực hiện những phương thức hành động nhằm giải quyết một vấn đề nhất định*. Quyết định là hoạt động trung tâm của cuộc sống con người, được thực hiện bởi tất cả các chủ thể kinh tế - xã hội, từ các cá nhân cho đến các tổ chức.

Đối với Nhà nước, quyết định quản lý nhà nước là những hành vi của Nhà nước nhằm định ra mục tiêu, tính chất và chương trình hoạt động của người, tập thể hoặc tổ chức phải thực hiện quyết định để giải quyết một vấn đề nhất định.

Mỗi quyết định quản lý nhà nước cần trả lời được những câu hỏi cơ bản sau: quyết định được đề ra nhằm giải quyết vấn đề gì? mục tiêu của quyết định là gì? phải làm gì để thực hiện mục tiêu? khi nào làm những điều đó? làm trong bao lâu? ai làm? ai chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với hậu quả của quyết định?

Các quyết định quản lý nhà nước mang những đặc trưng cơ bản sau đây:

- Quyết định quản lý nhà nước là sản phẩm hoạt động của Nhà nước. Có thể nói quản lý nhà nước là quá trình đề ra và tổ chức thực hiện các quyết định của mình.

- Quyết định quản lý nhà nước là hành vi thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của Nhà nước. Chủ thể ra quyết định là các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức nhà nước được trao thẩm quyền, hoặc các tổ chức khác khi được Nhà nước ủy quyền.

- Mục đích của các quyết định quản lý nhà nước là để giải quyết một vấn đề nhất định đặt ra trước các cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình.

- Quyết định quản lý nhà nước đưa ra những quy định chung mang tính pháp lý hoặc tình trạng pháp lý cụ thể, cá biệt cho các đối tượng thi hành dựa trên cơ sở pháp luật.

- Phạm vi tác động của các quyết định quản lý nhà nước thường rộng hơn nhiều so với các quyết định sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp, có thể ảnh hưởng đến toàn bộ hệ thống kinh tế - xã hội, từng địa phương, từng ngành, từng cấp cho đến từng cá nhân.

## **2. Các loại hình quyết định quản lý nhà nước**

Xuất phát từ các góc độ khác nhau, quyết định quản lý nhà nước có thể chia thành các loại sau đây:

**2.1. Căn cứ vào tính chất của vấn đề cần giải quyết, có thể chia quyết định ra thành hai loại: quyết định chuẩn tắc và quyết định không chuẩn tắc.**

- *Quyết định chuẩn tắc* (hay còn gọi là quyết định được chương trình hoá) là quyết định xuất hiện nhiều lần và mang tính thông lệ, giải quyết những vấn đề lặp đi lặp lại. Ví dụ,

Quyết định xử lý những vụ vi phạm Nghị định 36/CP; Quyết định cấp giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Quyết định cho phép mở trường đại học dân lập v.v... Đây thường là quyết định của các cơ quan hành chính và thường có các chính sách, quy chế, quy tắc, thủ tục làm chuẩn mực để noi theo. Nhiệm vụ cơ bản của nhà quản lý là xác định được vấn đề và vận dụng đúng các chuẩn mực để ra quyết định cho từng tình huống cụ thể.

- *Quyết định không chuẩn tắc* (hay còn gọi là quyết định không được chương trình hoá) là quyết định giải quyết những vấn đề phức tạp, không lặp lại, xuất hiện ngẫu nhiên hoặc xuất hiện lần đầu. Ví dụ: Quyết định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam giai đoạn 2001 - 2010; Quyết định xây dựng nhà máy thủy điện Sơn La. Cần chú ý rằng sự lặp đi lặp lại được ngũ ý ở đây là nội dung của vấn đề chứ không phải là hình thức của quyết định. Chẳng hạn, như các quy hoạch, chính sách, tuy được thường xuyên xác định nhưng do môi trường quy hoạch, chính sách mỗi lần một khác, nên nội dung của quyết định cũng mỗi lần mỗi khác và nó vẫn thuộc về quyết định không chuẩn tắc.

**2.2. Căn cứ vào số lượng mục tiêu: có thể chia quyết định thành quyết định đơn mục tiêu và quyết định đa mục tiêu.** Các quyết định lớn của Nhà nước như chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách v.v... đều là quyết định đa mục tiêu.

**2.3. Căn cứ vào mức độ tổng quát (hay chi tiết), có thể chia quyết định thành quyết định chiến lược, quyết định chiến thuật và quyết định tác nghiệp.**

Quyết định chiến lược xác định những mục tiêu tổng quát và những phương thức cơ bản để thực hiện mục tiêu cho các đối tượng quyết định; nó có đặc điểm là mang tính toàn diện, lâu dài và ổn định. Quyết định chiến thuật xác định những giải pháp và công cụ để thực hiện mục tiêu chiến lược trong những lĩnh vực hoạt động nhất định, trong những thời gian tương đối ngắn; nó mang đặc điểm một chiêu, cục bộ và giai đoạn. Quyết định tác nghiệp là những quyết định nhằm xử lý những tình huống cụ thể trong công việc hàng ngày của Nhà nước.

**2.4. Theo thời gian, các quyết định được chia thành quyết định dài hạn, trung hạn và ngắn hạn.** Các quyết định, quản lý nhà nước dài hạn có hiệu lực từ 7 năm trở lên. Các quyết định trung hạn có hiệu lực từ 3 - 7 năm. Có hiệu lực dưới 3 năm là các quyết định ngắn hạn.

**2.5. Theo phạm vi điều chỉnh, các quyết định quản lý được chia thành quyết định toàn cục và quyết định bộ phận.**

Quyết định toàn cục tác động lên phần lớn mọi chủ thể kinh tế - xã hội; còn quyết định bộ phận chỉ tác động lên một số chủ thể kinh tế - xã hội nhất định, như một (hay một số) ngành, một (hay một số) cá nhân.

**2.6. Theo tính chất của quyết định, có thể chia thành quyết định chuẩn mực (chung) và quyết định riêng biệt.**

Quyết định chuẩn mực (chung) đưa ra những căn cứ có tính nguyên tắc cho việc xử lý những tình huống cụ thể hàng ngày. Các quy phạm pháp luật chính lại là quyết định này. Quyết định riêng biệt xử lý một tình huống cụ thể với đối

tương cụ thể. Ví dụ, quyết định của Chủ tịch nước phong tặng danh hiệu anh hùng cho Trường đại học Kinh tế quốc dân là quyết định riêng biệt.

Ngoài ta, nếu căn cứ vào số chủ thể ra quyết định, có thể chia quyết định thành quyết định cá nhân và quyết định tập thể; căn cứ vào yêu cầu đối với mục tiêu, có thể chia quyết định thành quyết định tối ưu và quyết định thoả mãn. Các loại quyết định khác nhau có đặc điểm khác nhau, có tác dụng, có yêu cầu khác nhau và phương pháp quyết định khác nhau.

### 3. Yêu cầu đối với quyết định quản lý nhà nước

Quyết định quản lý nhà nước chỉ có hiệu lực và hiệu quả cao khi thoả mãn những yêu cầu cơ bản sau:

#### 3.1. Tính khoa học

Các quyết định quản lý nhà nước phải được xây dựng trên cơ sở của những luận cứ khoa học và thực tiễn vững vàng. Có thể cụ thể hoá tính khoa học của quyết định quản lý nhà nước qua những đặc điểm:

- Phù hợp với sự vận động của các quy luật khách quan.
- Ra quyết định dựa trên cơ sở lý luận khoa học: tuân thủ sự đòi hỏi của các nguyên lý khoa học, ra quyết định với trình tự công nghệ kiện toàn và vận dụng các phương pháp khoa học hiện đại.
- Ra quyết định phù hợp với hoàn cảnh thực tế bởi những con người có năng lực và hết lòng vì sự nghiệp của đất nước.

### **3.2. Tính tối ưu**

Quyết định thực chất là sự lựa chọn mạo hiểm và không thể đảo ngược giữa nhiều mục tiêu và giải pháp có thể. Tính tối ưu của quyết định thể hiện ở khả năng lựa chọn được giải pháp làm giảm tối thiểu chi phí để đạt được mục tiêu mong muốn, hay nói cách khác là làm tăng đến tối đa lợi ích có được từ mức chi phí nhất định.

### **3.3. Tính khả thi**

Trong quá trình quyết định phải tổng hợp, suy nghĩ về các loại nhân tố bên trong và bên ngoài có ảnh hưởng đến sự tồn tại và phát triển của các đối tượng quản lý. Điều đó có nghĩa là vừa xem xét về nhu cầu của sự phát triển, vừa cân nhắc sát với khả năng và năng lực, thực hiện; vừa suy nghĩ về cơ hội và thành công, vừa suy nghĩ tới rủi ro và thất bại; đảm bảo chắc chắn sự hợp lý về kinh tế của phương án quyết định, sự tiên tiến về công nghệ, khả năng về tài nguyên và các điều kiện khác.

### **3.4. Tính hệ thống**

Yêu cầu về tính hệ thống của các quyết định quản lý nhà nước thể hiện ở những điểm sau:

- Phải coi đối tượng của quyết định là một hệ thống, khi ra quyết định phải cố gắng đảm bảo sự phát triển đồng thời ba yếu tố là môi trường bên ngoài, điều kiện bên trong và mục tiêu của các đối tượng.

- Cho dù được xây dựng nhằm giải quyết những vấn đề khác nhau, các quyết định quản lý nhà nước cần hoạt động trong một chính thể thống nhất nhằm hướng tới những mục đích chung của đất nước. Tránh tình trạng mâu thuẫn và đối lập giữa các quyết định mà Nhà nước ban hành.

- Các quyết định quản lý nhà nước cần được xây dựng và thực hiện trong sự phối hợp đồng bộ của các hệ thống tham gia vào quá trình quyết định như: hệ thống thông tin, hệ thống tham mưu, hệ thống quyết định, hệ thống chấp hành, hệ thống phản hồi, hình thành một chính thể hệ thống quyết định.

### **3.5. Tính hợp pháp**

Tính hợp pháp của các quyết định quản lý nhà nước được thể hiện ở những điểm sau:

- Các quyết định phải phù hợp với mục đích và nội dung của pháp luật, có nghĩa là không trái với Hiến pháp, Luật và các văn bản pháp quy của các cơ quan nhà nước cấp trên.

- Các quyết định phải được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan hoặc chức vụ cụ thể.

- Quyết định quản lý nhà nước phải được ban hành đúng hình thức và thủ tục quy định.

### **3.6. Tính có đọng dễ hiểu**

Dù được thể hiện dưới hình thức nào, các quyết định đều phải ngắn gọn, dễ hiểu, đơn nghĩa. Điều đó một mặt sẽ tránh cho người thực hiện quyết định khả năng hiểu sai về mục

tiêu, cách thức và phương tiện thực hiện, mặt khác tiết kiệm được dung lượng thông tin, tiện lợi cho việc thông báo và bảo mật.

### **3.7. Tính xác định về thời gian, đối tượng thực hiện và chủ thể chịu trách nhiệm tổ chức thực thi**

Tính xác định về thời gian cho biết quyết định đưa ra ngày nào, có hiệu lực từ ngày nào và sẽ được thực hiện trong bao lâu. Mặt khác, một quyết định muộn có hiệu quả cao phải xác định rõ các chủ thể quản lý điều hành và các đối tượng thực hiện quyết định. Điều này đặt ra trách nhiệm cho từng người, từng bộ phận trong việc kiểm tra đôn đốc nhằm làm cho quyết định được thực hiện nhanh chóng và có hiệu quả cao.

## **4. Căn cứ ra quyết định**

Việc ra quyết định không thể tùy tiện mà phải xuất phát từ những căn cứ cơ bản sau:

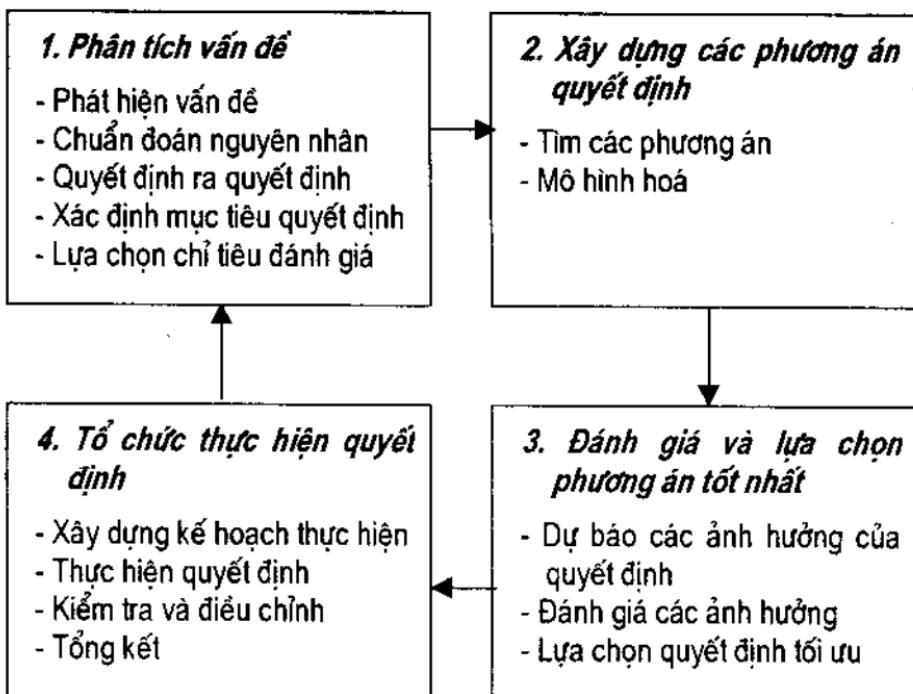
- Yêu cầu của các quy luật khách quan.
- Mục tiêu dài hạn của đất nước.
- Thực trạng và xu thế biến động của các đối tượng quản lý.
- Thực trạng và xu thế biến động của môi trường.
- Bối cảnh ra quyết định: chắc chắn, có rủi ro, không xác định.
- Thời gian cho phép.

- Căn cứ pháp quy ra quyết định của Nhà nước.

## 5. Quá trình quyết định

Quá trình quyết định là một quá trình quản lý bao gồm hai nội dung cơ bản: ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định. Chịu ảnh hưởng và ràng buộc của các lực lượng và bối cảnh khác nhau, nội dung của quá trình quyết định có thể khác nhau đối với những quyết định khác nhau. Tuy nhiên, chúng ta vẫn có thể xác định một quá trình điển hình cho mọi loại quyết định, bao gồm các bước cơ bản được trình tự hoá theo sơ đồ 5.3.

*Sơ đồ 5.3. Quá trình quyết định*



## **5.1. Phân tích vấn đề và xác định mục tiêu của quyết định**

Giai đoạn này được tiến hành theo năm bước: (1) phát hiện vấn đề, (2) chẩn đoán nguyên nhân, (3) quyết định ra quyết định để giải quyết vấn đề, (4) xác định mục tiêu và các hạn chế đối với quyết định, và (5) lựa chọn chỉ tiêu đánh giá.

### *5.1.1. Phát hiện vấn đề*

Ra quyết định sẽ có thể cần thiết khi xuất hiện vấn đề hay cơ hội đối với các hệ thống.

Vấn đề là tình huống xảy ra khi trạng thái của sự việc khác đi so với trạng thái mong muốn. Vấn đề đe doạ khả năng thực hiện mục tiêu ban đầu của hệ thống. Ngược lại, cơ hội là tình huống xảy ra khi hoàn cảnh tạo cho hệ thống khả năng đi xa hơn so với mục tiêu ban đầu. Cơ hội là chìa khoá thành công của các hệ thống. Các nhà quản lý cần nhanh chóng nhận biết các vấn đề và cơ hội (gọi chung là vấn đề) để có thể giải quyết vấn đề một cách kịp thời, tránh được tình trạng một vấn đề nhỏ không được giải quyết và trở nên tồi tệ, tạo thành vấn đề lớn và cùng với các vấn đề khác, chúng đẩy hệ thống vào tình trạng suy thoái và khủng hoảng.

Để hỗ trợ cho việc nhận biết vấn đề thì hệ thống thông tin quản lý là rất quan trọng. Nó cho biết khi nào thì những dữ liệu thực tế lớn hơn hay nhỏ hơn so với dự kiến. Tăng lên hay giảm đi đều có vấn đề của nó mà người quản lý khôn ngoan cần phải thận trọng như nhau.

Để có thể phát hiện kịp thời vấn đề và bảo đảm giải quyết vấn đề có hiệu quả, các cán bộ quản lý nhà nước và các

chuyên gia phải bồi dưỡng cho mình kỹ năng thu thập và xử lý thông tin, nhạy cảm trước những sự thay đổi, học được cách tìm và phân tích vấn đề. Những phương pháp cơ bản được sử dụng là phương pháp loại trừ, ghi chép sai lệch và tổ chức thăm dò.

Quá trình phát hiện vấn đề có thể diễn ra không chính thức và theo kinh nghiệm hay trực giác. Các nhà quản lý thường dựa vào linh cảm cũng như những triệu chứng để nhận biết vấn đề. Có một số tình huống báo cho các nhà quản lý biết được đang có vấn đề với hệ thống. Đó là: (1) có sự sai lệch so với kinh nghiệm quá khứ, có nghĩa là mô hình hoạt động trước kia của hệ thống bị phá vỡ. (2) có sự sai lệch so với kế hoạch, không thực hiện đúng các mục tiêu, (3) có sự thay đổi trong thái độ và hành động của các chủ thể kinh tế - xã hội. Ví dụ, trên các đường phố Hà Nội, tình trạng tắc đường ngày càng tăng mặc dù nhiều tuyến đường mới đã được mở với mục tiêu giải quyết được tình trạng tắc nghẽn giao thông, hoặc tình trạng dân chúng vẫn đổ xô đi mua xe máy, đặc biệt là xe Trung Quốc được bán với giá rẻ. Các loại xe máy vẫn được nhập ồ ạt vào Việt Nam. Số xe được đăng ký hàng ngày tại các cơ quan chức năng tăng vọt. Đó là một vấn đề vừa mang tính kinh tế - xã hội, vừa mang tính kỹ thuật đặt ra đối với cơ quan quản lý hệ thống giao thông.

Một ví dụ khác, để có được giấy phép xây dựng, dân chúng và các tổ chức phải trình lên cơ quan có thẩm quyền quá nhiều loại giấy tờ, thời gian chờ đợi thường dài hơn quy định, dân chúng bất mãn kêu ca nhiều v.v... Đó là vấn đề hành chính.

### *5.1.2. Chẩn đoán nguyên nhân của vấn đề*

Khi đã phát hiện được vấn đề thì công việc tiếp theo là tiến hành phân tích để làm rõ tính chất và nguyên nhân của vấn đề.

- Vấn đề liên quan đến những ai? Phản ứng của họ trước vấn đề như thế nào?
- Vấn đề xuất hiện từ bao giờ?
- Vấn đề xuất hiện và gây ảnh hưởng ở đâu?
- Như thế nào? Những dữ kiện và sự việc nào thể hiện vấn đề cũng như hậu quả của vấn đề? Vấn đề có nghiêm trọng và bức xúc đến mức cần phải có quyết định để giải quyết không?
- Nguyên nhân của vấn đề là gì?

Như vậy, người ta có thể nhận dạng, chẩn đoán được tình hình. Đây có lẽ là bước quan trọng nhất của cả quy trình, giống như thầy thuốc trước khi kê đơn phải bắt mạch, khám và hỏi han người bệnh. Một vấn đề được xác định rõ là đã giải quyết được một nửa. Không phải vì không thể nhìn ra giải pháp mà là vì người ta không thể nhìn ra vấn đề và những nguyên nhân của nó.

Ví dụ, thời gian cấp giấy phép xây dựng bị kéo dài. Có một thực tế dễ nhận thấy là thủ tục thẩm định hồ sơ rườm rà và phải qua nhiều cửa. Tất nhiên người ta đã xác lập mối quan hệ nhân quả giữa hai hiện tượng này và ra quyết định cải cách thủ tục cấp phép, thực hiện chế độ một cửa, coi đó là khâu đột phá để giải quyết vấn đề. Nhưng liệu thủ tục hành chính có phải là nguyên nhân chính dẫn đến vấn đề trên hay

không ? Thực tế đã chứng tỏ là không phải như vậy, nguyên nhân nằm ở tất cả các phân hệ của hệ thống hành chính nhà nước.

Đây là thời điểm phân biệt giữa cái chủ yếu và cái thứ yếu. Đồng thời, cần tránh nhầm lẫn giữa các sự việc thực với các giả thiết hoặc các ấn tượng trực giác.

### *5.1.3. Quyết định ra quyết định*

Đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các cán bộ, công chức, vấn đề luôn nảy sinh từ mọi hướng. Không thể giải quyết được mọi vấn đề và nhà quản lý nào dàn đều sự chú ý cho mọi vấn đề sẽ làm được rất ít. Có đại biểu Quốc hội nước ta đã phát biểu tại một kỳ họp của Quốc hội với nội dung: “mỗi năm Quốc hội chỉ nên xác định lấy một số vấn đề cơ bản để ra quyết định chính sách, nhưng đảm bảo rằng những chính sách đó sẽ được thực hiện thành công, còn hơn là quyết định quá nhiều chính sách để rồi thực hiện nhiều chính sách không có hiệu quả như hiện nay. Điều đó sẽ dẫn đến sự ngờ ngợ của nhân dân đối với năng lực ra quyết định chính sách của Quốc hội và năng lực điều hành của Chính phủ”. Chính vì vậy không phải mọi vấn đề nảy sinh trong xã hội đều trở thành vấn đề của quyết định quản lý nhà nước. Chỉ những vấn đề chín muồi - mang tính cấp bách mà các chủ thể khác (như cá nhân, gia đình, doanh nghiệp, các tổ chức ngoài Nhà nước) không thể tự giải quyết được một cách có hiệu quả mới trở thành vấn đề của quyết định quản lý nhà nước. Đồng thời, các cơ quan nhà nước và những cán bộ công chức cũng cần xác định thứ tự ưu tiên cho những vấn đề cần giải quyết. Trong bước này cần trả lời những câu hỏi sau:

- Khoảng cách giữa trạng thái mong muốn và trạng thái thực tế có lớn không? Khoảng cách đó có ảnh hưởng lên việc đạt mục tiêu như thế nào?
- Vấn đề có thể tự nó giải quyết được không?
- Lắp khoảng cách (giải quyết vấn đề) có khó không?
- Cần giải quyết vấn đề hay nắm lấy cơ hội nhanh đến mức độ nào?
- Có trách nhiệm phải giải quyết vấn đề không?

#### *5.1.4. Xác định mục tiêu của quyết định*

Sau khi đã làm rõ được vấn đề, phải xác định kết quả cần đạt được khi giải quyết vấn đề, tức là mục tiêu của quyết định. Mục tiêu là trạng thái mong đợi cần phải và có thể đạt được thông qua quyết định và thực thi quyết định.

Mặc dù có rất nhiều loại mục tiêu, nhưng mọi mục tiêu có hiệu quả của quyết định quản lý nhà nước về kinh tế đều cần thoả mãn ba điều kiện sau:

- Thành quả mục tiêu có thể cân nhắc một cách định lượng hoặc định tính.
- Thời gian đạt được mục tiêu có thể quy định.
- Các điều kiện ràng buộc đối với quyết định có thể xác định.

#### *5.1.5. Xác định tiêu chuẩn đánh giá: chuyển đổi các mục tiêu thành các chỉ tiêu hay tiêu chí và các điều kiện ràng buộc.*

Để đánh giá các phương án quyết định nhằm lựa chọn phương án tốt nhất cũng như đánh giá kết quả thực hiện quyết định sau này, cần chuyển đổi mục tiêu tổng quát của quyết định thành các chỉ tiêu hay tiêu chí cụ thể. Các chỉ tiêu đánh giá quyết định quản lý nhà nước thường rất đa dạng do tầm ảnh hưởng của các quyết định thường rất rộng lớn. Những chỉ tiêu này có thể mang tính định lượng hoặc định tính; có thể dễ đo lường hoặc không; có thể chuyển đổi sang cùng một hệ đo lường hoặc không. Nói chung chúng thể hiện bốn loại giá trị: giá trị kinh tế, giá trị chính trị, giá trị xã hội và giá trị khoa học, tạo thành một hệ thống giá trị của các quyết định quản lý nhà nước.

Đối với những người ra quyết định, xác định chỉ tiêu đánh giá là khâu quan trọng cần cân nhắc nghiêm túc. Một hệ chỉ tiêu tốt tạo cơ sở khách quan cho việc lựa chọn phương án quyết định tối ưu và đo lường những thành công trong quá trình hướng tới mục tiêu của quyết định. Vì vậy, cần cân nhắc một số yêu cầu sau đây:

- Hệ thống chỉ tiêu cần thể hiện được khả năng thực hiện mục tiêu và mức độ quan trọng của từng mục tiêu.
- Hệ thống chỉ tiêu cần phản ánh được mức độ tác động của những ảnh hưởng quan trọng của quyết định.
- Số lượng các chỉ tiêu không nên quá nhiều bởi vì tính phức tạp của những bài toán đa chỉ tiêu sẽ tăng lên rất nhanh cùng với số lượng và tính đa chiều của các chỉ tiêu.
- Cần cố gắng lượng hoá các chỉ tiêu đánh giá, tuy khó tránh khỏi các chỉ tiêu định tính do sự có mặt của các mục tiêu xã hội.

Bất kỳ quyết định nào cũng sẽ được thực hiện trong những hoàn cảnh nhất định, bị ràng buộc bởi những điều kiện nhất định. Điều kiện ràng buộc chủ yếu đối với các quyết định quản lý nhà nước là các loại giới hạn về nguồn lực, hạn chế về phạm vi quyền lực đối với quyết định và hạn chế về thời gian. Nếu bất chấp các điều kiện ràng buộc, lựa chọn một cách tuỳ tiện theo ý muốn của mình thì dù mục tiêu và chỉ tiêu giá trị đều đúng, những quyết định có thể không thực hiện được vì thiếu tính khả thi.

## **5.2. Xác định các phương án quyết định**

Xác định các phương án quyết định là hoạt động mang tính sáng tạo cao của những người tham gia vào quá trình ra quyết định. Người ta chỉ có thể ra một quyết định đúng đắn sau khi đã đối chiếu các ý kiến khác nhau và xét đến mọi giả thiết. Thực tế, người ta thường có khuynh hướng giải quyết cho xong vấn đề bằng cách đồng ý với giải pháp hiển nhiên nhất, dễ thực hiện nhất (nhiều khi chỉ vì giải pháp đó chẳng hại đến ai) mà không quan tâm đến các giải pháp không chính thống khác, khó hơn, nhưng có thể có hiệu quả hơn nếu dành thời gian để nghiên cứu ưu, nhược điểm của chúng và dành nhiều công sức hơn để thực hiện. Ở giai đoạn này người ta không tìm kiếm một công thức hoàn toàn đúng, một sự lựa chọn cuối cùng mà khuyến khích sự đa dạng trong giải quyết. Muốn làm được như vậy người có thẩm quyền ra quyết định nhất thiết cần phải phát huy tính dân chủ, sử dụng rộng rãi các chuyên gia, khuyến khích họ phát triển tài năng, từ các cách tiếp cận khác nhau để tìm con đường đúng đắn đi đến

mục tiêu, soạn thảo được nhiều phương án cung cấp cho sự lựa chọn.

Với nội dung và tác dụng khác nhau, các phương án quyết định có thể chia thành ba loại:

- Phương án tích cực là những phương án bảo đảm thực hiện mục tiêu trong điều kiện xu thế biến động của môi trường và các đối tượng quản lý về cơ bản sẽ diễn ra như dự đoán. Đây là loại phương án chủ yếu, bao gồm các biện pháp mang tính chủ động cao thúc đẩy việc thực hiện mục tiêu.

- Phương án tình thế là những phương án chứa đựng các biện pháp dự phòng, áp dụng cho những tình huống diễn ra ngoài mong đợi. Loại phương án này giúp các chủ thể quản lý thuộc Nhà nước duy trì được tính chủ động của mình cho dù hoàn cảnh có thay đổi theo hướng có lợi hay bất lợi cho việc giải quyết vấn đề.

- Phương án lâm thời là những phương án chứa đựng những biện pháp đối phó với những vấn đề đã xảy ra nhưng chưa giải quyết dứt điểm do chưa làm rõ được nguyên nhân hoặc chưa huy động đủ nguồn lực. Mục đích của những phương án loại này là tạm thời ngăn chặn những vấn đề mang tính bất lợi hoặc không để mất đi những cơ hội, tranh thủ thời gian trước khi có thể áp dụng được phương án tối ưu để giải quyết dứt điểm vấn đề.

### **5.3. Đánh giá và lựa chọn phương án tốt nhất**

Một khi các chỉ tiêu đánh giá và các phương án quyết định đã được xác định, cần đặt chúng lại với nhau theo cách nào đó

để có thể tiến hành lựa chọn phương án quyết định tối ưu. Tại giai đoạn này các nhà quản lý đối đầu với ba nhiệm vụ chính: (1) dự báo ảnh hưởng của các phương án quyết định, (2) đánh giá các ảnh hưởng theo các chỉ tiêu, (3) so sánh các phương án thông qua hệ chỉ tiêu để lựa chọn phương án tốt nhất.

Tại giai đoạn này các công cụ thông tin được sử dụng để tính toán và xác định mối quan hệ giữa các ảnh hưởng với lợi ích và chi phí của các ảnh hưởng đó.

### *5.3.1. Dự báo ảnh hưởng của các phương án quyết định*

Để đánh giá các phương án quyết định trong mối quan hệ với các chỉ tiêu, trước tiên phải dự báo được ảnh hưởng của chúng. Câu hỏi cần trả lời là: cái gì sẽ xảy ra nếu mỗi phương án quyết định được đưa vào thực tế? Tất cả các ảnh hưởng tích cực và tiêu cực, trực tiếp và gián tiếp đều phải được tính đến. Đây chính là lúc mà các mô hình mô phỏng nguyên nhân - kết quả được sử dụng rộng rãi. Ngày nay, nhờ những tiến bộ của công nghệ thông tin, việc xây dựng những mô hình để phân tích và mô phỏng ảnh hưởng của các quyết định quản lý nhà nước đã trở nên dễ dàng hơn nhiều so với thập niên trước đây. Chẳng hạn, có thể thiết kế những mô hình định lượng để dự báo ảnh hưởng của các phương án điều chỉnh giá điện tới sự phát triển của các ngành kinh tế và đời sống của các tầng lớp dân cư, nếu có những thông tin cần thiết. Các mô hình giúp ta hiểu và giải thích được các điều kiện hiện tại cũng như dự báo được các ảnh hưởng của quyết định trong tương lai. Ví dụ, giả sử vấn đề quyết định là phải cải tạo một nút giao thông phía Nam thành phố Hà Nội

để giải quyết tắc nghẽn giao thông vào giờ cao điểm và có ba phương án khác nhau để giải quyết vấn đề là: (1) giải phóng mặt bằng tạo nên một ngã tư rộng 55m - 55m tương ứng với quy hoạch của hai tuyến đường theo hướng Bắc - Nam và Đông - Tây, (2) xây dựng tuyến cầu vượt rộng 30m theo tuyến Đông - Tây và (3) xây dựng tuyến cầu vượt rộng 30m theo tuyến Bắc - Nam. Mô hình được xây dựng sẽ phản ánh khả năng giải quyết tắc nghẽn giao thông tương ứng với các phương án quyết định khác nhau của chính quyền Hà Nội.

### *5.3.2. Đánh giá các ảnh hưởng*

Ma trận dự báo thường thể hiện ảnh hưởng của các phương án quyết định ở dạng không thể so sánh được. Để khắc phục điều này, người ta cố gắng hợp nhóm các ảnh hưởng có mối quan hệ gần gũi với nhau và thể hiện chúng theo một thước đo chung. Với cách này, số các chỉ tiêu sẽ giảm tương ứng với số nhóm các ảnh hưởng. Ví dụ, phương pháp phân tích lợi ích - chi phí truyền thống đòi hỏi mọi ảnh hưởng đều phải được đo bằng tiền. Cần cố gắng xây dựng những chỉ tiêu đánh giá các ảnh hưởng có thể so sánh được với nhau mà không bóp méo mối quan hệ của các chỉ tiêu đó với các mục tiêu cần đạt được.

Quay lại ma trận trong bảng, ta thấy mục tiêu thứ nhất: giảm mức độ tắc nghẽn giao thông, được thể hiện thông qua sáu chỉ tiêu: số xe đạp và thời gian qua nút giao thông; số lượt xe máy và thời gian qua nút giao thông; số ô tô và thời gian qua nút giao thông. Với giả thiết cho rằng sự tiêu tốn thời gian của mọi phương tiện đều có ý nghĩa như nhau, ta có

thể quy cả sáu chỉ tiêu thể hiện mục tiêu thứ nhất của quyết định về một chỉ tiêu duy nhất, đó là tổng thời gian trung bình có thể tiết kiệm được do thực hiện mỗi phương án cải tạo nút giao thông so với thực trạng.

Trong khi chỉ tiêu để đánh giá mức độ tắc nghẽn giao thông được đo bằng giờ, thì chỉ tiêu đánh giá chi phí cải tạo nút giao thông lại được đo bằng tiền. Để so sánh các phương án quyết định theo hai chỉ tiêu này, các nhà phân tích thường tìm cách chuyển chi phí thời gian thành chi phí bằng tiền. Với giả thiết cho rằng thời gian làm việc, bị tắc nghẽn có ý nghĩa là đã mất đi một khoản tiền lương nhất định, ta có thể tiền tệ hoá được chỉ tiêu thứ nhất của quyết định.

Tóm lại, cần phải tìm ra cách thức nào đó để so sánh được các chỉ tiêu có thể với nhau mà không làm lu mờ các mục tiêu của quyết định.

### *5.3.3. So sánh các phương án thông qua hệ thống chỉ tiêu để lựa chọn phương án tốt nhất*

Phương án tối ưu sẽ được lựa chọn dễ dàng nếu: (1) chỉ có một chỉ tiêu duy nhất và (2) tồn tại một phương án có thứ bậc cao nhất ứng với mọi chỉ tiêu. Nhưng thật không may, những điều kiện lý tưởng đó ít khi xảy ra trong thực tế. Để đánh giá các phương án, nhà phân tích có nhiệm vụ phải tìm được thước đo chung cho các chỉ tiêu. Trong thực tế, để so sánh các phương án, người ta có thể sử dụng các phương pháp sau:

a) *Phương pháp phân tích lợi ích - chi phí*: được áp dụng khi các ảnh hưởng của quyết định có thể lượng hoá thông qua đơn vị tiền tệ. Bản chất của phương pháp này là xem xét mỗi

quan hệ giữa lợi ích và chi phí để lựa chọn phương án quyết định tốt nhất.

b) *Phương pháp cho điểm*: được áp dụng cho trường hợp có nhiều chỉ tiêu không thể quy về một hệ chuẩn. Chẳng hạn, có thể sử dụng thang điểm mười. Điểm 0 ứng với trường hợp phương án quyết định hoàn toàn không đáp ứng được chỉ tiêu và điểm 10 khi phương án quyết định hoàn toàn đáp ứng được chỉ tiêu đó. Phương án được chọn là phương án có tổng số điểm cao nhất theo tất cả các chỉ tiêu. Ví dụ, việc lựa chọn phương án cải tạo nút giao thông ở trên có thể dựa vào bốn chỉ tiêu: (1) khả năng giải phóng nhanh phương tiện giao thông (2) giá thành cải tạo nút giao thông, (3) tiến độ thi công, (4) khả năng bảo vệ môi trường cảnh quan. Giả sử ba phương án có số điểm sau:

Tiêu chuẩn	1	2	3	4	Tổng số điểm
Phương án 1	4	7	8	10	29
Phương án 2	10	8	9	7	34
Phương án 3	10	7	8	7	32

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

c) *Phương pháp hệ số*: được áp dụng cho trường hợp các chỉ tiêu có tầm quan trọng khác nhau. Người ta đặt hệ số to nhỏ để biết được tầm quan trọng nhiều hay ít của chúng. Nếu lấy hệ số lớn nhất là 4 thì trong ví dụ trên, các chỉ tiêu lựa chọn phương án cải tạo có trọng số là:

Chỉ tiêu	Trọng số
1) Khả năng giải phóng phương tiện giao thông	4
2) Giá thành cải tạo nút giao thông	3
3) Tiến độ thi công	2
4) Khả năng bảo vệ môi trường cảnh quan	2

Điểm số của các phương án có tính đến trọng số là:

Tiêu chuẩn	1	2	3	4	Tổng số điểm
Phương án 1	16	21	16	20	73
Phương án 2	40	24	18	14	96
Phương án 3	40	21	16	14	91

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

Khó có thể đánh giá được một cách chính xác mức độ ảnh hưởng của các phương án quyết định. Những giá trị đưa ra đều có ý nghĩa dự đoán của các ảnh hưởng cũng như độ tin cậy của chúng được xác định căn cứ vào sự đánh giá mang tính chủ quan của nhà phân tích dựa vào những bằng chứng.

Trong trường hợp độ tin cậy của các ảnh hưởng không được đảm bảo chắc chắn, việc đánh giá các phương án có thể được tiến hành theo các phương pháp d, e, g sau đây:

d) Phương pháp xác định kỳ vọng (hay phân tích rủi ro): được áp dụng khi xuất hiện những khả năng khác nhau của

các ảnh hưởng với những xác suất nhất định. Lúc đó có thể sử dụng quy tắc xác định kỳ vọng như sau:

$$E_i = \sum_j P_j \times V_{ij}$$

Trong đó:  $E_i$  là giá trị kỳ vọng của phương án  $i$ ;

$P_j$  là xác suất của trạng thái ảnh hưởng  $j$  ( $\sum_j P_j = 1$ );

$V_{ij}$  là giá trị của trạng thái ảnh hưởng  $j$  của phương án  $i$ .

Phương án đạt kỳ vọng lớn nhất là phương án được chọn.

Ví dụ, có ba phương án quyết định với những khả năng thành công và thất bại tương ứng với những lợi ích và tổn thất như sau:

Phương án	Xác suất thành công	Lợi ích thu được (tr.USD)	Xác suất thất bại	Tổn thất (tr.USD)	Kỳ vọng (tr.USD)
I	0,8	2	0,2	1	1,4
II	0,7	3	0,3	2	1,5
III	0,75	2	0,25	2	1

Phương án II là phương án được lựa chọn.

e) *Phương pháp kịch bản* (hay *phương pháp phân tích độ nhạy*) được áp dụng khi sự không chắc chắn của các ảnh hưởng xuất phát từ sự không chắc chắn của các điều kiện

làm phát sinh ảnh hưởng. Mỗi kịch bản sẽ cho một phương án tốt nhất. Phương án tỏ ra tốt nhất đối với mọi kịch bản sẽ được lựa chọn mà không có gì phải bàn cãi. Nếu không có phương án nào được như vậy, sự lựa chọn có thể dựa vào các quy tắc.

1. Quy tắc lấy lớn trong nhỏ: chọn phương án đem lại kết quả tốt nhất trong các kịch bản không có lợi nhất. Đó còn gọi là quy tắc bi quan.

2. Quy tắc lấy nhỏ trong lớn: chọn phương án i nào có ít hậu quả xấu nhất trong các kịch bản. Đó còn gọi là quy tắc giá trị đáng tiếc nhỏ nhất.

3. Quy tắc lấy lớn trong lớn: chọn phương án i đem lại nhiều kết quả tốt nhất trong các kịch bản. Đó còn gọi là quy tắc lạc quan.

g) *Quy tắc chấp nhận, không chấp nhận:* được áp dụng khi rất khó xác định giá trị tuyệt đối hoặc tương đối của các ảnh hưởng quyết định. Giới hạn “chấp nhận” được xác lập cho mỗi chỉ tiêu đánh giá. Nếu chỉ tồn tại một phương án có tất cả các ảnh hưởng vượt qua ngưỡng chấp nhận, sự lựa chọn không bị đặt ra. Nếu có nhiều phương án thỏa mãn các giới hạn chấp nhận, phương án tối ưu được lựa chọn bằng cách phân tích tỷ số các phương án đó theo các chỉ tiêu đánh giá. Khó khăn nhất là không có phương án nào vượt qua được tất cả các ngưỡng. Lúc đó phải xây dựng các phương án khác hoặc phải hạ thấp giới hạn chấp nhận.

Để đánh giá lựa chọn phương án quyết định tốt nhất cần sử dụng tổng hợp một tập hợp các kỹ thuật và công cụ như:

các mô hình toán học, phương pháp phán đoán theo kinh nghiệm, phương pháp mô phỏng, phương pháp thử nghiệm v.v...

Phương án tốt nhất được xem là phương án quyết định. Đối với các quyết định quản lý của Nhà nước, những người hoặc cơ quan có thẩm quyền ra quyết định do pháp luật quy định và chỉ có họ mới được quyền ra những loại quyết định nhất định.

Để tạo cơ sở pháp lý cho quá trình thực hiện, phần lớn các quyết định quản lý nhà nước phải được thể chế hóa thông qua văn bản.

#### **5.4. Tổ chức thực thi quyết định**

Mục đích của quyết định là nhằm đạt những mục tiêu nhất định khi giải quyết những vấn đề nhất định và tổ chức thực hiện quyết định là con đường tất yếu để đến được mục tiêu. Có thể nói rằng: nếu như ra quyết định là điều kiện cần của quá trình quyết định thì tổ chức thực thi quyết định là điều kiện đủ, quyết định thành công của quá trình đó.

Việc tổ chức thực hiện quyết định được tiến hành theo các bước sau:

##### **5.4.1. Xây dựng kế hoạch thực hiện quyết định**

Kế hoạch thực hiện do người hoặc cơ quan ra quyết định chỉ định những người hoặc cơ quan hữu quan cùng xây dựng. Yêu cầu chung của kế hoạch thực hiện là cụ thể hóa quyết

định, cần được làm chu đáo, cụ thể và linh hoạt. Kế hoạch thực hiện phải xác định rõ:

- Người hoặc cơ quan chịu trách nhiệm chính đối với công tác chỉ đạo thực hiện quyết định.
- Người hoặc cơ quan chịu trách nhiệm phối hợp trong công tác tổ chức thực hiện quyết định.
- Những đối tượng có trách nhiệm thực hiện quyết định.
- Các nguồn lực vật chất và thông tin cần huy động.
- Thời gian thực hiện quyết định.

Sau khi đã xây dựng kế hoạch thực hiện quyết định, người ra quyết định sẽ truyền đạt quyết định đến những người thực hiện. Người ta quay lại các câu hỏi của giai đoạn một, nhưng lần này là hướng tới tương lai: ai làm gì, khi nào, ở đâu, tại sao và như thế nào?

Việc phổ biến quyết định phải đảm bảo yêu cầu:

- Quyết định phải được phổ biến rõ ràng cụ thể về mục tiêu, ý nghĩa, nội dung, phương pháp thực hiện, phương tiện thực hiện, thời gian thực hiện v.v...
- Nêu rõ quyền hạn, trách nhiệm, quyền lợi của người thực hiện và những bộ phận có liên quan.

#### *5.4.2. Thực hiện kế hoạch*

Theo kế hoạch, quyết định được triển khai thực hiện trên thực tế. Trong một số trường hợp, việc thực thi quyết định hầu như không gặp phải khó khăn nào. Nếu đã nhất trí được

về việc lựa chọn các giải pháp và công cụ thực hiện quyết định, người quản lý chỉ cần theo dõi các giai đoạn của quy trình hoặc hướng dẫn nếu cần thiết. Những quyết định có liên quan đến hoạt động của nhiều người, nhiều tổ chức sẽ đòi hỏi nỗ lực lớn đối với công tác phối hợp thông qua những công cụ như: phân công cụ thể nhiệm vụ, tổ chức các cuộc họp giao ban, trao đổi ý kiến, thực hiện các nhóm công tác v.v...

#### *5.4.3. Kiểm tra việc thực hiện quyết định*

Kiểm tra là quá trình xem xét, đo lường, đánh giá và chấn chỉnh các hoạt động nhằm làm cho các quyết định được thực hiện một cách có hiệu quả. Bản chất của giai đoạn này là đảm bảo hệ thống thông tin phản hồi và tiến hành điều chỉnh quyết định nếu thực sự cần thiết.

Đối với các quyết định quản lý nhà nước, kiểm tra được tiến hành bởi các nhà quản lý, các cơ quan có chức năng kiểm tra, cơ quan cấp trên. Đồng thời, người thực hiện quyết định cũng phải tự kiểm tra trong quá trình thực thi quyết định.

Hoạt động kiểm tra có thể dẫn đến hành động điều chỉnh quyết định nếu thấy rằng quyết định ban đầu không đúng hoặc không còn phù hợp với những thay đổi của môi trường hoặc đối tượng quản lý.

#### *5.4.4. Tổng kết rút kinh nghiệm*

Mỗi quyết định đưa ra thực hiện cần có tổng kết rút kinh nghiệm. Tổng kết rút kinh nghiệm phải đảm bảo các yêu cầu:

- Xác định những thành công của việc thực hiện quyết định và những cơ hội do những thành công đó đem lại cho các đối tượng quản lý.

- Chỉ rõ những sai lầm, thiếu sót, những mục tiêu còn chưa đạt được và phân tích nguyên nhân.
- Đánh giá hiệu quả của quyết định.
- Phát hiện những vấn đề và những cơ hội tiếp tục đặt ra cho hệ thống.

Những công việc kể trên tạo cơ sở về mặt thông tin cho các quá trình quyết định trong tương lai. Quyết định là những hoạt động liên tục theo thời gian, không bao giờ ngừng.

## **6. Các phương pháp và kỹ thuật quyết định**

Phương pháp và kỹ thuật được sử dụng trong quá trình quyết định là bộ phận cấu thành của khoa học quyết định. Việc xây dựng và tổ chức thực thi quyết định cần phải dựa vào những phương pháp và kỹ thuật của nhiều khoa học khác nhau. Có thể kể đến những phương pháp và kỹ thuật chủ yếu sau đây:

### **6.1. Điều tra, nghiên cứu**

Điều tra, nghiên cứu là đi sâu vào thực tế, thu thập đầy đủ dữ liệu, dưới sự chỉ đạo của lý luận khoa học mà khái quát bản chất của các sự vật và hiện tượng từ những dữ liệu mang tính cụ thể, từ đó mà có được những nhận thức đúng đắn về tính quy luật của sự vật.

Xây dựng quyết định và thực thi quyết định đều gắn chặt với điều tra nghiên cứu, cho nên có thể coi điều tra nghiên cứu là công tác cơ bản của những nhà quản lý. Tuy nhiên, trong điều kiện nền kinh tế thị trường, các phương pháp điều tra, nghiên cứu cũng cần được thay đổi cho phù hợp với điều

kiện mới. Ngày nay, điều tra hiện đại mang hai đặc điểm chủ yếu:

- Thứ nhất, xã hội hóa công tác điều tra.
- Thứ hai, khoa học hóa công tác điều tra.

Phương pháp cụ thể để chọn mẫu điều tra gồm có:

- Chọn mẫu ngẫu nhiên, tức là lấy vào mẫu các phần tử của tổng thể có khả năng như nhau.
- Chọn mẫu khoảng cách đều, còn gọi là chọn mẫu hệ thống hay chọn mẫu máy móc. Nó là một phương pháp chọn mẫu mà từ tổng thể cứ cách một số đơn vị bằng nhau rút ra một đơn vị làm đơn vị mẫu.
- Chọn mẫu theo quần thể nhiều cấp. Xuất phát từ tổng thể chọn ngẫu nhiên một số quần thể lớn, rồi từ đó ngẫu nhiên rút ra một số quần thể nhỏ, từ đó lại lấy ra một số đơn vị làm mẫu.
- Ngoài ra, còn có phương pháp điều tra toàn diện, phương pháp điều tra chuyên gia, phương pháp điều tra chuyên mục, phương pháp trưng cầu dân ý v.v... Chúng ta cần nắm chắc và vận dụng đúng đắn những phương pháp ấy, thông qua chúng mà cố gắng loại bỏ những ảnh hưởng có thể có của các yếu tố chủ quan và ngẫu nhiên, nâng cao giá trị khoa học của điều tra.

## **6.2. Dự báo khoa học**

Dự báo là quá trình tính toán và dự đoán sự phát triển tương lai của sự vật dựa trên thông tin đã có. Phát triển định nghĩa này, có thể nói quá trình dự báo là quá trình phân tích

khoa học trên cơ sở điều tra nghiên cứu thực tiễn và suy diễn logic. Đối với quản lý nhà nước, dự báo là công tác mang tính tổng hợp có phạm vi rất rộng lớn mà nội dung của nó bao gồm dự báo đối với tất cả các lĩnh vực hoạt động xã hội. Là căn cứ quan trọng của các quyết định, dự báo không chỉ cần những phán đoán định tính mà còn cần có sự phân tích định lượng. Các bước của quá trình dự báo khoa học bao gồm:

*Bước 1.* Xác định mục tiêu dự báo. Quy định rõ ràng mục tiêu mà dự báo phải đạt tới, cả về thời gian dự báo và thông tin dự báo.

*Bước 2.* Thu thập và phân tích dữ liệu. Đó là số liệu thống kê từ các ngành hữu quan của Nhà nước: tài liệu của hệ thống thông tin đại chúng; số liệu thống kê của ngành và cơ quan minh; tài liệu tham khảo do bộ môn tình báo cung cấp.

*Bước 3.* Xây dựng mô hình dự báo. Đối với dự báo định lượng thì xây dựng mô hình toán học; đối với dự báo định tính thì xây dựng mô hình logic và trình tự duy lý. Kết hợp cả hai loại mô hình trên để có được dự báo tổng hợp.

*Bước 4.* Tiến hành phân tích, đánh giá đối với kết quả dự báo.

*Bước 5.* Điều chỉnh lại kết quả dự báo, chọn ra thông tin tốt nhất để làm căn cứ cho quyết định.

Đối với dự báo kinh tế - xã hội, về nguyên tắc, có thể chia ra ba nhóm phương pháp: (1) phương pháp dự báo nhân - quả, (2) phương pháp dự báo tương tự và (3) phương pháp dự báo trực quan.

*6.2.1. Phương pháp dự báo nhân - quả:* là phương pháp dự báo dựa trên các mô hình toán thống kê, xuất phát từ mối

quan hệ nhân quả trong sự phát triển của các sự vật và hiện tượng mà tiến hành dự báo. Giả sử cần phải dự báo sự thay đổi của chỉ tiêu Y đặc trưng cho một hiện tượng kinh tế - xã hội nào đó (GDP, cung hoặc cầu hàng hoá, xuất khẩu hoặc nhập khẩu, mức tăng dân số). Thông qua phân tích các số liệu thống kê thu được về hiện tượng kinh tế - xã hội đó, có thể phát hiện được tính quy luật thể hiện sự phụ thuộc của chỉ tiêu quan tâm Y (còn gọi là biến phụ thuộc) vào một số yếu tố  $x_1, x_2, \dots, x_n$  (gọi là các biến số độc lập). Mỗi quan hệ giữa chỉ tiêu Y và tập biến  $\{x_i\}$  được mô tả bằng hàm số:

$$Y = F(x_1, x_2, \dots, x_n) + \varepsilon$$

Trong đó:  $\varepsilon$  là hệ số thể hiện sai số của dự báo.

Nếu chỉ tiêu Y chỉ phụ thuộc vào một đại lượng là thời gian ta có dự báo theo chuỗi thời gian.

Căn cứ vào tính chất của mỗi quan hệ giữa các đại lượng biến đổi, có thể xác định mỗi quan hệ hàm số giữa các đại lượng bằng hai phương pháp là hồi quy tuyến tính và hồi quy phi tuyến tính (đã được nghiên cứu ở môn Kinh tế lượng).

Phương pháp dự báo thông qua các mô hình thống kê sẽ có mức độ chính xác cao nếu thu thập được dữ liệu thống kê chính xác và đầy đủ, đó là công việc phức tạp nhất đặt ra cho hệ thống thông tin hỗ trợ quyết định (DSS - Decision Support System).

**6.2.2. Phương pháp dự báo tương tự:** là phương pháp dự báo dựa trên việc nghiên cứu xu thế vận động của các hiện tượng kinh tế - xã hội có cùng loại, cùng bản chất đã xảy ra ở các hệ thống khác (nước khác, vùng khác, tổ chức khác) mà

ước đoán được xu thế vận động và phát triển của các hiện tượng kinh tế - xã hội đang được quan tâm.

Dự báo bằng phương pháp tương tự nhằm phát hiện quy luật phát triển của các đại lượng có cùng loại, cùng bản chất, là loại phương pháp dự báo khá phát triển và hấp dẫn. Tuy nhiên, khi sử dụng phương pháp này cần chú ý:

- Phải lựa chọn được mô hình tương tự phản ánh bản chất của các hiện tượng tương đồng.
- Phải xác định được độ trễ theo thời gian của các hiện tượng.
- Phải xác định được các yếu tố tạo nên sự khác biệt giữa hiện tượng cần quan tâm với bản mẫu.

*6.2.3. Phương pháp dự báo trực quan:* là phương pháp tổng hợp ý kiến của các chuyên gia, dựa vào sự nhạy cảm và kinh nghiệm của họ mà suy đoán ra quy luật của sự phát triển trong điều kiện thiếu thông tin.

Phương pháp này đơn giản, dễ thực hiện, nên đã được ứng dụng rộng rãi trong nhiều lĩnh vực dự báo, từ dự báo công nghệ cho đến dự báo những sự thay đổi trong kinh tế - xã hội. Các kỹ thuật tiêu biểu của phương pháp này sẽ được giới thiệu ở phần phương pháp chuyên gia.

### **6.3. Phương pháp chuyên gia**

Chuyên gia là người đưa ra kiến nghị hay lời khuyên cho những người khác. Phương pháp chuyên gia dựa trên hoạt động sáng tạo của các chuyên gia hay của những nhà phân tích. Phương pháp này tập hợp được các học giả, các chuyên

gia giỏi, các nhà phân tích chuyên nghiệp, sử dụng được thành quả khoa học và kinh nghiệm thực tiễn để ra quyết định.

Phương pháp chuyên gia đã được sử dụng từ lâu trong hoạt động quản lý nhà nước. Ngày nay, các nhà lãnh đạo, các quốc gia trên thế giới đều rất tôn trọng ý kiến của các chuyên gia, nhiều quyết định quản lý nhà nước đã được đưa ra trên cơ sở thăm dò ý kiến của họ và đã được thực hiện rất thành công. Có nhiều phương pháp chuyên gia, nhưng trên nguyên tắc đều được thực hiện theo quá trình: (1) thành lập các nhóm chuyên gia, (2) tổ chức lấy ý kiến của các chuyên gia, (3) phân tích, đánh giá các ý kiến và lựa chọn phương án tối ưu.

#### *6.3.1. Thành lập các nhóm chuyên gia*

Muốn thu được những lời khuyên có giá trị cần thu hút được các chuyên gia giỏi. Theo kinh nghiệm của nhiều nhà nghiên cứu, các chuyên gia tham gia vào quá trình quyết định cần đáp ứng một số tiêu chuẩn:

- Có trình độ chuyên môn chính sâu, có kinh nghiệm rộng trên lĩnh vực cần ra quyết định.
- Có định hướng tâm lý hướng về tương lai.
- Am hiểu sự vận động và phát triển của vấn đề cần giải quyết cả trên bình diện địa phương, quốc gia và quốc tế.
- Có ý thức độc lập suy nghĩ và có ý thức tiếp thu ý kiến của người khác.
- Có năng lực phân tích và tổng hợp.

Tập thể chuyên gia tham gia vào quá trình quyết định thường được chia làm hai nhóm:

- Nhóm chuyên gia phân tích xác định vấn đề, tiến hành dự báo, đưa ra kiến nghị về mục tiêu và các phương án quyết định, đánh giá ảnh hưởng của các quyết định.

- Nhóm chuyên gia tổng hợp thực hiện công tác tổ chức, cung cấp thông tin, thu thập và xử lý ý kiến của các chuyên gia, phân tích và đề xuất phương án cho các nhà quản lý lựa chọn để ra quyết định.

### *6.3.2. Tổ chức lấy ý kiến của các chuyên gia*

Đây là công việc quan trọng nhất của phương pháp chuyên gia và cũng là hoạt động khó khăn nhất. Để lấy ý kiến chuyên gia, nhóm chuyên gia tổng hợp cần tiến hành các hoạt động sau:

- Xây dựng nội dung cần xin ý kiến.
- Tổ chức để lấy ý kiến của các chuyên gia.

Các chuyên gia tổng hợp không chỉ cần đưa ra được những câu hỏi thể hiện đầy đủ nội dung cần xin ý kiến mà còn phải cung cấp được cho các chuyên gia phân tích những thông tin cần thiết.

Phụ thuộc vào hình thức tổ chức lấy ý kiến chuyên gia, có thể phân loại các phương pháp chuyên gia cơ bản như sau:

- *Phương pháp phỏng vấn:* là phương pháp nhanh nhất, đơn giản nhất để nhận được ý kiến của các chuyên gia (những người được phỏng vấn) về những xu thế khác nhau trong sự tồn tại, vận động và phát triển của các vấn đề kinh

tế - xã hội. Những cuộc phỏng vấn trực tiếp (hay thông qua điện thoại, mạng internet...) được tiến hành nhanh, dựa vào một sườn câu hỏi mang tính năng động cao, trong không khí thoải mái... có thể cho ta những ý kiến rất bổ ích tuy mang nhiều yếu tố cảm tính.

- *Phương pháp hội thảo:* là phương thức phổ biến để tìm kiếm các giải pháp giải quyết một vấn đề quan trọng nào đó. Ví dụ, trong công cuộc cải cách nền hành chính ở Việt Nam hiện nay, Nhà nước ta đã tổ chức nhiều cuộc hội thảo để các chuyên gia trong nước và quốc tế có thể phát biểu ý kiến của mình về cách thức tiến hành cải cách. Các cuộc hội thảo cho phép các nhà khoa học được tự do bày tỏ những suy nghĩ khác nhau của mình, do đó qua hội thảo có thể nhận được rất nhiều thông tin trên những giác độ khác nhau. Hội thảo là phương pháp vận dụng trí tuệ tập thể để giải quyết những vấn đề quan trọng, vì thế một không khí gợi mở, có dẫn dắt, có tổng kết, có suy nghĩ của những người tham gia sẽ đem lại hiệu quả cao nhất cho hội thảo.

- *Phương pháp tán công cân não:* là hình thức toạ đàm thẳng thắn giữa các chuyên gia nhằm góp ý đối với các phương án quyết định. Số người khoảng 5 - 12 người là thích hợp. Người chủ trì hội nghị không nêu rõ mục đích hội nghị, chỉ nêu một mặt nào đó của vấn đề chung để các chuyên gia phát biểu ý kiến của mình; trong cuộc họp không bình luận ý kiến người khác. Người chủ trì (đặc biệt là lãnh đạo cao cấp) không phát biểu ý kiến để tránh ảnh hưởng đến không khí của hội nghị, chỉ lắng nghe một cách khách quan, thu nhận có mục đích những điều bổ ích đối với quyết định. Ưu điểm của phương pháp này là có thể trao đổi trực tiếp thông tin,

phát huy đầy đủ tư duy sáng tạo của các chuyên gia, trong thời gian ngắn đạt được hiệu quả tìm tòi quan điểm mới và ý kiến xây dựng sáng tạo. Theo thống kê, vận dụng *phương pháp tấn công cân não* so với các phương pháp hội nghị nói chung hiệu quả có thể đạt tới 70%.

- *Phương pháp Coturn* do người Mỹ phát minh năm 1964, cũng có điểm giống với phương pháp tấn công cân não. Người chủ trì bắt đầu hội nghị để mọi người có thể bàn bạc về vấn đề và phương án giải quyết vấn đề. Đến thời điểm chín muồi, người quyết định sẽ nêu rõ vấn đề để hội nghị thảo luận sâu hơn.

- *Phương pháp đối chiếu* cũng là một kỹ thuật tham mưu quan trọng. Người ra quyết định đưa các phương án khác nhau cho những nhóm khác nhau soạn thảo, sau đó triển khai tranh luận, chỉ ra những mặt yếu kém của đối phương nhằm bộc lộ đầy đủ các mâu thuẫn. Hoặc trước một phương án cố ý dựng lên mặt đối lập để phê phán, bác bỏ, chủ yếu tìm những mặt yếu kém, cố gắng suy nghĩ về những tình huống có thể xảy ra, cân nhắc nghiêm túc điều kiện có lợi và bất lợi, làm cho phương án ngày càng hoàn thiện hơn.

- *Phương pháp Delphi*: có nguồn gốc từ Hy Lạp, là một trong những phương pháp sử dụng chuyên gia cho quá trình ra quyết định, được công ty Rand của Mỹ phát triển vào cuối những năm 1950. Với các doanh nghiệp, Delphi là phương pháp nghiên cứu và dự báo những cơ hội và phát minh công nghệ mới. Các cơ quan quản lý nhà nước thường sử dụng Delphi để dự đoán xu thế của bầu không khí xã hội và những thay đổi trong kinh tế. Quá trình dự đoán bắt đầu khi cơ

quan dự báo gửi những dữ liệu cần thiết về vấn đề cần nghiên cứu và bảng câu hỏi đến cho một nhóm chuyên gia được lựa chọn. Sau khi nhận được trả lời, cơ quan dự báo sẽ tập trung các ý kiến và gửi lại các chuyên gia với lời đề nghị họ xem xét và điều chỉnh lại ý kiến của mình. Sau nhiều lần trao đổi, ý kiến các chuyên gia dần dần thống nhất. Do sử dụng trình tự phân tán - tập trung - phân tán, tranh thủ ý kiến theo hình thức nặc danh, kết luận thu được đáng tin cậy.

#### **6.4. Phương pháp phân tích toán học (phương pháp định lượng)**

Phân tích toán học là phương pháp khoa học nghiên cứu và phân tích những vấn đề quyết định mà có thể lượng hoá để tìm được phương án quyết định tốt nhất. Nội dung chủ yếu của nó là toán học hoá, mô hình và máy tính hoá vấn đề cũng như các phương thức giải quyết vấn đề. Trung tâm của ba yếu tố này là xây dựng mô hình toán học, dùng quan hệ toán học diễn đạt mối quan hệ giữa các biến số với mục tiêu của quyết định. Khi vận dụng máy tính điện tử còn cần lập trình mô hình toán học ấy bằng ngôn ngữ máy tính. Xã hội càng phát triển, khoa học - kỹ thuật càng tiến bộ thì phương pháp phân tích toán học ngày càng được sử dụng rộng rãi. Đó là các phương pháp vận trù học như quy hoạch tuyến tính, lý thuyết trò chơi, các lý thuyết dự trù, lý thuyết xếp hàng, phương pháp sơ đồ mạng (PERT), quá trình ra quyết định theo chuỗi Markov, quy hoạch phi tuyến; các phương pháp xác suất, thống kê như mô hình nhân - quả, phương pháp cây quyết định v.v... Những phương pháp này được nghiên cứu

trong các giáo trình: mô hình kinh tế, thống kê toán, kinh tế lượng, các phương pháp lượng trong quản lý kinh tế.

Ngày nay, phân tích toán học trở thành yếu tố không thể thiếu trong hệ thống ra quyết định của Nhà nước, góp phần đáng kể trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Về mặt lý thuyết, các phương pháp định lượng đang được phát triển và hoàn thiện dần nhờ sự hỗ trợ của phương tiện máy tính. Các mô hình toán ứng dụng cho các vấn đề thực tế ngày càng phức tạp hơn, giải quyết được nhiều vấn đề rộng lớn hơn.

### **6.5. Phương pháp nghiên cứu khả thi**

Nghiên cứu khả thi là phương pháp khoa học tìm lời giải hợp lý cho các phương án quyết định trong mối quan hệ giữa nhu cầu và năng lực; giữa cơ hội, khả năng thành công và rủi ro, bất lợi, thất bại, cũng như đảm bảo hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội cho các phương án quyết định.

Có rất nhiều phương pháp nghiên cứu tính khả thi, song sử dụng phương pháp phân tích dự án là có hiệu quả nhất. Nó tìm đáp án về tính khả thi của các phương án quyết định từ sáu mặt, tức là: vì sao cần làm như vậy (mục đích)? vì sao cần tác động lên cái này (đối tượng)? vì sao làm ở đây (nơi chốn)? vì sao làm lúc này (thời gian)? vì sao cần người này làm (nhân lực)? vì sao lại làm như thế (phương pháp)? Sau đó căn cứ vào quy trình và bước đi chung của phân tích dự án: nghiên cứu tình hình, thu thập thông tin, xác định mục tiêu, xác định phạm vi, định tiêu chuẩn đánh giá, xây dựng mô hình toán học, cuối cùng đưa vào máy tính để tính toán,

phân tích so sánh, đánh giá tổng hợp, nêu lên phương án khả thi, cung cấp cho lãnh đạo ra quyết định.

### **6.6. Mô phỏng và thử nghiệm**

Vấn đề quyết định thường rất phức tạp cho nên khó xây dựng trực tiếp mô hình toán học (như quyết định kiểu định tính), hoặc không thể trực tiếp tìm lời giải. Vì thế, trong thời gian lựa chọn phương án tốt nhất hoặc trước khi thực hiện quyết định trên diện rộng, cần thông qua phương thức thử nghiệm để xem xét độ tin cậy của phương án.

Thử nghiệm là việc thực hiện một phương án hoặc một số phương án quyết định trên một (hoặc vài) phạm vi nhỏ được lựa chọn để nghiên cứu, phân tích, đánh giá tình hình trong quá trình thực hiện và kết quả đạt được, nhằm có được kết luận chính xác về tính hiệu quả và tính khả thi của phương án quyết định. Cần phải lựa chọn đối tượng thí điểm một cách thận trọng và tiến hành thử nghiệm với thái độ khoa học. Nơi được thử nghiệm cần phải hội tụ được những điều kiện điển hình của toán cục và thực hiện thử nghiệm phải được tiến hành chặt chẽ theo phương án đã được quyết định.

Phương pháp mô phỏng trong việc ra quyết định là phương pháp khoa học dựa vào tình hình thực tế của phương án thiết kế để dựng thành mô hình phỏng theo các vấn đề cần giải quyết. Kết quả thí nghiệm đạt được từ mô hình mô phỏng sẽ là cơ sở đánh giá các phương án. Mô phỏng một vấn đề nào đó, vừa không cần xây dựng và vận hành trên thực tế hệ thống, vừa không đòi hỏi người quản lý phải có kiến thức toán học sâu sắc. Đó cũng là lý do làm cho phương pháp mô phỏng ngày càng được sử dụng rộng rãi hơn trên thực tế.

### **III. VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**

Các quyết định quản lý nhà nước chủ yếu được thể hiện dưới hình thức văn bản:

#### **1. Khái niệm về văn bản quản lý nhà nước**

Văn bản là một phương tiện ghi tin và truyền đạt bằng ngôn ngữ hay một loại ký hiệu nhất định. Trong hoạt động quản lý, nó vừa là sản phẩm, vừa là phương tiện. Vì vậy, không một cơ quan nhà nước nào không dùng đến văn bản và khối lượng văn bản do các cơ quan ban hành ngày càng lớn.

Văn bản quản lý nhà nước có những tính chất sau:

- Văn bản quản lý nhà nước mang *tính ý chí*. Bản chất này do tính chất của hoạt động quản lý nhà nước quy định. Nó biểu hiện quyền lực của cơ quan quản lý nhà nước nhằm hướng tới một trật tự pháp lý theo mục tiêu hoạt động của mình.
- Văn bản quản lý mang *tính chất nhà nước*. Nó được đưa ra bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, được xây dựng theo trình tự, hệ thống hình thức do luật quy định; nó đòi hỏi đối tượng khác phải tuân thủ và được dùng làm cơ sở để cơ quan quản lý kiểm tra hoạt động của các đối tượng bị quản lý theo thẩm quyền.

#### **2. Các chức năng cơ bản của văn bản**

**2.1. Chức năng thông tin:** đây là chức năng cơ bản nhất của mọi văn bản. Ngày nay, khối lượng thông tin trong quản lý rất lớn, nhiều phương tiện chuyển tải thông tin đã ra đời nhằm thỏa mãn nhu cầu ngày càng tăng của công tác

quản lý (điện tín, fax, vô tuyến...). Tuy nhiên, văn bản giữ một vị trí vô cùng quan trọng, nó là phương tiện, truyền đạt thông tin chính xác và bảo đảm các yêu cầu về mặt pháp lý chặt chẽ nhất.

Các dạng thông tin chứa đựng trong văn bản bao gồm 3 dạng với những nét đặc thù riêng.

- + Thông tin *quá khứ*, đó là các thông tin liên quan đến những sự việc đã được giải quyết trong quá trình hoạt động đã qua của các cơ quan quản lý nhà nước.

- + Thông tin *hiện tại*, đó là thông tin liên quan đến những sự việc và công tác quản lý diễn ra hàng ngày trong các cơ quan quản lý nhà nước.

- + Thông tin *tương lai*, đó là các thông tin mang tính dự báo, nó cần thiết cho các nhà quản lý, các cơ quan quản lý xây dựng kế hoạch hoạt động trong tương lai để định hướng cho từng lĩnh vực hoạt động cụ thể.

**2.2. Chức năng pháp lý:** chức năng này thể hiện trên hai phương diện: thứ nhất, văn bản được sử dụng để ghi lại các quy phạm pháp luật và các quan hệ về mặt luật pháp hình thành trong hoạt động quản lý cũng như các hoạt động khác. Thứ hai, bản thân văn bản trong nhiều trường hợp là chứng cứ pháp lý để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong quản lý và điều hành công việc của cơ quan.

Việc ban hành văn bản với tính chất pháp lý, giúp cho các cơ quan có thẩm quyền trong bộ máy quản lý nhà nước được thực hiện yêu cầu bảo vệ trật tự pháp lý của các quan hệ xã

hội, bảo vệ nền pháp chế, bảo vệ quyền lợi chung của công dân và của Nhà nước.

**2.3. Chức năng quản lý:** trong hoạt động quản lý của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, văn bản có vai trò đặc biệt quan trọng bởi chức năng quản lý của nó. Nó là một trong những cơ sở bảo đảm cung cấp cho hoạt động quản lý các thông tin cần thiết, giúp cho các nhà quản lý nghiên cứu và ban hành các quyết định quản lý chính xác, thuận lợi. Văn bản là phương tiện thiết yếu để các cơ quan quản lý truyền đạt các quyết định quản lý đến hệ thống bị quản lý. Văn bản cũng là căn cứ để các cơ quan, các tổ chức thực hiện nhiệm vụ của mình đúng theo yêu cầu của cấp quản lý có thẩm quyền. Nó cũng là đầu mối để kiểm tra, theo dõi hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

**2.4. Chức năng thống kê:** chức năng này thể hiện mặt số lượng các thông tin được phản ánh trong văn bản, nhất là trong trường hợp văn bản được sử dụng vào mục đích thống kê các quá trình diễn biến của công việc trong các cơ quan như thống kê cán bộ, tiền lương, phương tiện phục vụ cho quản lý... Chúng có tác dụng cho các nhà quản lý phân tích các diễn biến của công việc trong cơ quan, ảnh hưởng của các nhân tố khác nhau vào quá trình quản lý... để từ đó có quyết định phù hợp.

### **3. Vai trò của văn bản trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước**

- Văn bản là phương tiện bảo đảm thông tin cho hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước. Nhu cầu về thông tin

trong hoạt động quản lý rất lớn. Càng có nhiều kênh thông tin, việc ban hành các quyết định quản lý càng đúng đắn và sát hợp với thực tế. Trong số các nguồn thông tin thì thông tin bằng văn bản có vị trí đặc biệt quan trọng.

- Văn bản là phương tiện truyền đạt các quyết định quản lý đến các đối tượng quản lý. Các quyết định quản lý cần phải được truyền đạt nhanh chóng, chính xác, đúng đối tượng. Với sự tiến bộ của khoa học - kỹ thuật hiện nay, có nhiều phương tiện để truyền đạt quyết định quản lý đến đối tượng quản lý (radio, vô tuyến truyền hình, điện tín...), tuy nhiên, văn bản vẫn là phương tiện chính thống và bảo đảm độ tin cậy nhất.

- Văn bản là cơ sở cho công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức và doanh nghiệp. Kiểm tra là một khâu tất yếu để bảo đảm cho bộ máy quản lý hoạt động có hiệu quả. Nếu không có kiểm tra chặt chẽ và thiết thực thì mọi chỉ thị, nghị quyết, quyết định của các cơ quan quản lý rất có thể chỉ là lý thuyết. Quy trình quản lý bao gồm: ban hành quyết định quản lý, tổ chức thực hiện, kiểm tra để uốn nắn lệch lạc và bổ sung khi cần thiết. Cơ sở để so sánh, đánh giá giữa hoạt động thực tế và mục tiêu đặt ra ban đầu phải bắt nguồn từ những nội dung, những chỉ tiêu đã đề ra và được thể chế hóa bằng văn bản.

#### **4. Các loại hình văn bản quản lý nhà nước**

Có hai loại văn bản quản lý nhà nước, đó là văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính thông thường.

## **4.1. Văn bản quy phạm pháp luật**

### **4.1.1. Khái niệm**

Trong quản lý nhà nước, văn bản quy phạm pháp luật tuân theo một trật tự pháp lý nhất định về thẩm quyền ban hành và phạm vi điều chỉnh của mỗi loại hình văn bản. Nó là hình thức của pháp luật xã hội chủ nghĩa, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo một trình tự và thủ tục chặt chẽ về mặt pháp lý, chứa đựng các quy tắc xử sự chung, bắt buộc đối với mọi người.

Đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật là:

- Do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.
- Tuân theo hình thức, thủ tục nhất định, do pháp luật quy định.
- Có nhiều tên gọi khác nhau, mỗi loại có nội dung, giá trị pháp lý khác nhau.

Khác với các văn bản khác của Nhà nước, chỉ có văn bản quy phạm pháp luật mới chứa đựng các quy phạm pháp luật (quy tắc xử sự chung).

Phạm vi điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật mang tính chung, không chỉ đích danh một cơ quan, tổ chức, cá nhân cụ thể. Nó được áp dụng chung, không ghi rõ một việc cụ thể riêng biệt nào: nó được sử dụng lặp đi lặp lại trong một không gian, thời gian nhất định, cho đến khi có văn bản mới thay thế hoặc bị tuyên bố là không có hiệu lực dưới hình thức bãi bỏ, đình chỉ.

Văn bản quy phạm pháp luật thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước thành các quy tắc xử sự chung cho toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân. Văn bản quy phạm pháp luật là cơ sở của pháp chế xã hội chủ nghĩa, là nền tảng của đời sống nhà nước và xã hội. Quản lý nhà nước bằng pháp luật là quản lý bằng các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là các văn bản về luật.

#### *4.1.2. Các loại hình văn bản quy phạm pháp luật*

Hiện nay, theo quy định của Hiến pháp 1992, các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta bao gồm: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp. Nhìn chung, các văn bản quy phạm pháp luật có thể chia thành hai nhóm lớn:

##### a) Các văn bản luật

Các văn bản luật do Quốc hội - cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành. Văn bản luật là văn bản điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất, ổn định nhất. Văn bản luật là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất so với các văn bản dưới luật. Văn bản luật do Quốc hội ban hành có hiệu lực pháp lý trên toàn lãnh thổ, bao gồm:

+ *Hiến pháp*: là đạo luật cơ bản của Nhà nước, do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thông qua. Hiến pháp là văn bản duy nhất quy định việc tổ chức quyền lực nhà nước, là

hình thức pháp lý thể hiện một cách tập trung hệ tư tưởng của giai cấp lãnh đạo ở từng giai đoạn phát triển, là phương tiện pháp lý để thể hiện tư tưởng của Đảng dưới hình thức quy phạm pháp luật. Các quy định của Hiến pháp là nguồn, là căn cứ cho tất cả các ngành luật thuộc hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Các luật không được mâu thuẫn mà phải hoàn toàn phù hợp với tinh thần và nội dung các quy định của Hiến pháp mới có hiệu lực. Các văn bản luật được ban hành trên cơ sở Hiến pháp và để thi hành Hiến pháp. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải ban hành các văn bản pháp luật do Hiến pháp quy định.

Chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành và sửa đổi Hiến pháp. Khi cần sửa đổi Hiến pháp, phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội tán thành.

+ *Luật*: là văn bản có giá trị sau Hiến pháp, được ban hành nhằm cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp. Các văn bản luật thường chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc một lĩnh vực nhất định của đời sống. Thí dụ, Luật hành chính là ngành luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý của Nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội. Luật dân sự là tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ tài sản mang tính chất hàng hoá, tiền tệ và một số quan hệ nhân thân phi tài sản như quan hệ về danh dự, quyền phát minh, sáng chế, quyền tác giả... Luật do Quốc hội thông qua khi được trên 50% đại biểu biểu quyết tán thành.

b) Các văn bản dưới luật

Bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý thấp hơn luật, nội dung của nó không trái với Hiến pháp và luật.

Theo quy định của Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân sửa đổi, các văn bản dưới luật hiện nay ở nước ta gồm có:

\* *Văn bản dưới luật mang tính chất luật*

Hình thức văn bản dưới luật có các loại sau:

- *Nghị quyết của Quốc hội*. Đây là văn bản ghi nhận sự thông qua những vấn đề được đưa ra thảo luận, sau đó có sự biểu quyết để chọn một giải pháp tổ chức thực hiện vào thực tiễn đất nước. Nghị quyết của Quốc hội phải được trên 50% số đại biểu biểu quyết tán thành.

- *Pháp lệnh, Nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội*. Đây là văn bản ghi nhận sự thông qua những vấn đề, những điều khoản thuộc thẩm quyền được đưa ra thảo luận và biểu quyết trong Uỷ ban Thường vụ Quốc hội. Pháp lệnh, Nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội phải được trên 50% tổng số thành viên Uỷ ban Thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành. Pháp lệnh, Nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội là những căn cứ pháp lý để các ngành, các cấp tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong thực tiễn quản lý. Pháp lệnh có giá trị pháp lý sau Hiến pháp và Luật, nhưng là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất trong các văn bản dưới luật.

- *Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước.* Đây là cơ sở pháp lý để Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành các văn bản quản lý của mình.

\* *Văn bản pháp quy*

Khái niệm văn bản pháp quy được các nhà nghiên cứu diễn đạt khác nhau, nhưng đều có một số nét chung như: văn bản pháp quy là loại văn bản dưới luật, có chứa đựng các quy tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần; do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự thủ tục và hình thức nhất định nhằm thực hiện các đạo luật, cụ thể hóa, chi tiết hóa Luật, Pháp lệnh.

Văn bản pháp quy được ban hành trên cơ sở của Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội; Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước.

Để phân biệt văn bản pháp quy với các văn bản áp dụng pháp luật và văn bản hành chính khác, người ta căn cứ vào những đặc điểm sau:

*Thứ nhất*, văn bản pháp quy có hiệu lực thường xuyên và lâu dài cho đến khi bãi bỏ.

*Thứ hai*, nó không chỉ đích danh đối tượng phải thi hành.

Văn bản áp dụng pháp luật có tính chất gần với văn bản pháp quy, nhưng nó chỉ chứa đựng những quy tắc xử sự riêng, gọi là văn bản cá biệt. Thí dụ, quyết định bổ nhiệm, điều động công chức, viên chức trong một cơ quan.

Văn bản áp dụng pháp luật thường được ban hành trên cơ sở một văn bản pháp quy; có hiệu lực được chỉ định rõ hoặc giới hạn cụ thể; chỉ đích danh đối tượng phải thi hành.

Theo quy định của Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Chính phủ 1992, Thông tư số 33 - TT ngày 10/12/1992 của Bộ trưởng. Chủ nhiệm văn phòng Chính phủ thì các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước hiện nay được ban hành các hình thức văn bản pháp quy như sau:

- Văn bản của Chính phủ

Nghị quyết của Chính phủ ban hành các chủ trương, các chính sách lớn, các chính sách cụ thể; thông qua dự án kế hoạch và ngân sách nhà nước trước khi Quốc hội phê duyệt thông qua; Điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; những công tác quan trọng khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ đã được Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ quy định do tập thể Chính phủ quyết định; đánh giá kết quả thực hiện pháp luật, kế hoạch nhà nước, ngân sách nhà nước và các chủ trương, chính sách của Chính phủ.

Nghị định của Chính phủ quy định cụ thể việc thi hành luật của Quốc hội, Pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội; ban hành các chế độ, thể lệ cụ thể để thi hành các quy định của Hiến pháp và của Luật, Pháp lệnh về quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, về quyền lợi và nghĩa vụ của công dân; quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ, quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước, các quy định về chế độ quản lý hành chính nhà nước.

Văn bản của Chính phủ có hiệu lực trên toàn lãnh thổ.

- Văn bản của Thủ tướng Chính phủ

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định các chính sách cụ thể, các chế độ bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật công chức, viên chức; phê chuẩn các kế hoạch, luận chứng khoa học - kỹ thuật; các phương án kinh tế - xã hội; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các văn bản sai trái của cấp dưới.

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, truyền đạt những chủ trương, chính sách, biện pháp quản lý chỉ đạo về tổ chức và hoạt động đối với các ngành, các cấp.

Văn bản của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực trên toàn lãnh thổ.

- Văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ

*Quyết định*: nhằm ban hành các chế độ, thể lệ thuộc lĩnh vực công tác của ngành, quy định việc thành lập, giải thể hoặc quy định nhiệm vụ, quyền hạn tổ chức bộ máy của các cơ quan đơn vị thuộc quyền: bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật công chức, viên chức trong ngành; phê duyệt các phương án kinh tế - xã hội, nhiệm vụ công tác của các cơ quan, đơn vị thuộc quyền.

Quyết định là phương tiện cơ bản để người lãnh đạo quản lý thực hiện các mệnh lệnh và nội dung quản lý của mình tới các đối tượng quản lý.

Trên thực tế, ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ có hai loại quyết định là *quyết định chung* thể hiện nội dung các quy phạm điều chỉnh chúng đối với nhiều đối tượng quản lý; và *quyết định riêng* chỉ có hiệu lực đối với từng chủ thể cụ thể trong một thời gian nhất định. Thông thường, loại quyết định riêng nhiều hơn loại quyết định chung.

- *Chỉ thị*: nhằm truyền đạt các chủ trương, chính sách, biện pháp quản lý và chỉ đạo việc kiện toàn tổ chức, cải tiến công tác, nâng cao khả năng và hiệu quả quản lý của ngành; giao nhiệm vụ và đôn đốc cơ quan cấp dưới, các đơn vị thuộc quyền thực hiện nhiệm vụ.

- *Thông tư*: nhằm hướng dẫn, giải thích các chủ trương, chính sách hoặc đề ra các biện pháp thi hành các chủ trương, chính sách, chế độ, kế hoạch công tác của Chính phủ hoặc của ngành; giải thích các mối quan hệ công tác nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của Nhà nước.

Trên thực tế, còn có thông tư liên tịch do hai hay nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ phối hợp ban hành để cùng hướng dẫn một văn bản có liên quan đến nhiều cơ quan có trách nhiệm thực hiện.

Đôi khi còn lưu hành Thông tư liên tịch, dùng để ban hành các chủ trương công tác của hội nghị liên tịch giữa một cấp chính quyền nhà nước đối với các tổ chức xã hội hoặc đoàn thể quần chúng ở cấp tương đương.

Các Quyết định, Chỉ thị, Thông tư về quản lý nhà nước thuộc ngành và lĩnh vực do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước.

- *Văn bản của chính quyền các cấp ở địa phương*

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp: nhằm ban hành các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước, các Nghị quyết, Quyết định, Chỉ thị của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ

trưởng ở địa phương; chuẩn y các biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân hoàn thành nhiệm vụ được giao, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước.

Quyết định của Uỷ ban nhân dân, nhằm ban hành các chủ trương, biện pháp, các chế độ, thể lệ thuộc thẩm quyền quản lý của địa phương để thực hiện các chủ trương, chính sách của Chính phủ Trung ương và các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; thành lập, chấn chỉnh, giải thể các cơ quan, đơn vị trực thuộc Uỷ ban nhân dân.

Chỉ thị của Uỷ ban nhân dân: nhằm truyền đạt, hướng dẫn chỉ đạo các chủ trương, chính sách của cấp trên và các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp, giao nhiệm vụ, đôn đốc các cơ quan cấp dưới thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ được giao.

Văn bản của Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân các cấp ban hành có hiệu lực pháp lý trên phạm vi đơn vị hành chính - lãnh thổ thuộc thẩm quyền quản lý của các cấp đó.

Việc ban hành văn bản ở địa phương, ngoài việc tuân thủ các quy định của Hiến pháp, pháp luật, Pháp lệnh, văn bản của Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ, còn phải tuân thủ các quy định trong văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ có chức năng quản lý ngành, lĩnh vực trong cả nước.

## **4.2. Văn bản hành chính thông thường**

### **4.2.1. Khái niệm**

Văn bản hành chính được sử dụng thường xuyên trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và các doanh nghiệp

nhằm chuyển giao các thông tin từ tổ chức này sang tổ chức khác, phục vụ các quan hệ giao dịch, trao đổi công tác; đề ra yêu cầu để kết hợp với nhau cùng giải quyết. Văn bản hành chính có các hình thức rất đa dạng như công văn, báo cáo, tờ trình, thông báo, thông cáo, biên bản, giấy giới thiệu, điện báo, giấy đi đường...

Văn bản hành chính vừa có ý nghĩa pháp lý vừa có ý nghĩa thực hiện trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

#### *4.2.2. Hình thức*

##### *- Công văn hành chính*

Đây là hình thức văn bản hành chính được sử dụng phổ biến nhằm thông tin về quy phạm của Nhà nước trong các hoạt động giao dịch, trao đổi công tác với các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp bên ngoài, cấp trên và cấp dưới trực thuộc nhằm đề nghị giải thích, phúc đáp, yêu cầu... tới các chủ thể cần giao dịch, quan hệ, bao gồm một số loại hình sau:

- + Công văn hướng dẫn: đây là loại công văn giải thích, hướng dẫn phương hướng, thủ tục, cách thức cho đối tượng có quan hệ biết cách thực hiện hoặc sử dụng một quyền nào đó nhằm đáp ứng các yêu cầu của đối tượng giao dịch.

- + Công văn phúc đáp: là loại công văn giải thích hoặc trả lời các yêu cầu, thắc mắc, khiếu nại của các chủ thể có quan hệ hoặc có quyền lợi liên quan tới chức năng, nhiệm vụ của tổ chức ban hành công văn.

- + Công văn đôn đốc: là loại công văn nhắc nhở trách nhiệm, chấn chỉnh hoạt động của cấp dưới hoặc các chủ thể khác có trách nhiệm thi hành một nghĩa vụ pháp lý.

+ Công văn giao dịch: là loại công văn thông tin cho các tổ chức bên ngoài hoặc ngang cấp biết về những yêu cầu và điều kiện, giải thích các lý do không thực hiện đúng các thoả thuận đã giao kết trước đó.

Ngoài ra, còn có các hình thức công văn hành chính khác như: công văn chiêu sinh, triệu tập hội nghị, mời dự sinh hoạt...

- *Tờ trình*

Đây là loại văn bản chủ yếu để đề xuất với cơ quan quản lý cấp trên phê chuẩn về một chủ trương hoạt động, một phương án công tác, một công trình xây dựng, một chính sách, một chế độ... và chỉ khi có sự phê chuẩn của cấp trên thì cơ quan trình báo mới được tiến hành triển khai các nội dung đã trình.

- *Báo cáo*

Đây là loại văn bản hành chính có tính chất tổng hợp các thông tin trong phạm vi hoạt động tác nghiệp hoặc có mối quan hệ của chủ thể để báo cáo với cấp trên hoặc thông tin cho các chủ thể khác theo các chủ đề, các yêu cầu định trước nhằm phục vụ các yêu cầu tổng kết, rút kinh nghiệm, nhân điển hình, công nhận hoặc làm căn cứ để ban hành một văn bản pháp quy cần thiết. Báo cáo thường có 4 loại: báo cáo sơ kết, tổng kết định kỳ hoạt động, báo cáo bất thường, báo cáo chuyên đề, báo cáo trước hội nghị, đại hội.

- *Thông báo*

Đây là loại văn bản dùng để thông tin về những nội dung và kết quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức hoặc truyền đạt kịp thời các văn bản pháp quy quan trọng của các cơ quan có thẩm quyền tới các đối tượng có liên quan.

#### *- Thông cáo*

Là loại văn bản dùng để công bố một sự kiện quan trọng về đối nội, đối ngoại của Quốc hội, của Chính phủ, đôi khi dùng để công bố một quyết định, chỉ thị quan trọng có tính mệnh lệnh.

#### *- Biên bản*

Là loại văn bản ghi chép lại đầy đủ toàn bộ thông tin về các sự kiện thực tế đang xảy ra trong các hoạt động quản lý, giao dịch, hợp đồng... và các hoạt động khác có tính pháp lý. Biên bản thường có: biên bản bàn giao, tiếp nhận công tác; biên bản ghi nhận sự giao dịch, bổ sung hoặc thanh lý hợp đồng; biên bản xác nhận chủ thể không thực hiện một nghĩa vụ pháp lý bắt buộc; biên bản hội nghị.

#### *- Diễn văn*

Là loại văn bản mang tính diễn thuyết được dùng ở nhiều cấp, nhiều ngành khác nhau, theo nhiều mục đích khác nhau. Ví dụ: diễn văn khai mạc, bế mạc hội nghị, diễn văn đọc trước cuộc mít ting, diễn văn chào mừng các vị khách quý nước ngoài đến thăm, diễn văn khánh thành một công trình xây dựng...

Ngoài ra, trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức và doanh nghiệp còn có các loại văn bản hành chính thông dụng khác như: giấy giới thiệu, giấy đi đường, giấy phép, điện báo, phiếu gửi...

#### **4.3. Văn bản quản lý chuyên ngành**

Đây là văn bản phản ánh nét đặc thù của các chuyên ngành, các văn bản loại này giống các văn bản khác về thể thức, quy trình soạn thảo, ban hành, nhưng về nội dung chúng tập trung phản ánh đậm nét về các hoạt động liên quan đến ngành, lĩnh vực cụ thể. Ví dụ, văn bản quản lý về ngành thống kê có nét đặc thù riêng là con số, biểu mẫu; văn bản quản lý của ngành thanh tra thì nội dung chủ yếu phản ánh các hoạt động thanh tra, kiểm tra và kết quả của các hoạt động đó đối với các đối tượng có liên quan. Đối với các ngành khoa học, kỹ thuật khác như toán học, vật lý học, kiến trúc, xây dựng, cơ khí... thì nội dung văn bản phản ánh thông tin về các hoạt động ở nhiều khía cạnh khác nhau và thường tập hợp lại thành từng tập, từng bộ. Ví dụ, luận chứng kinh tế - kỹ thuật của một dự án quy hoạch một khu phố mới là tập hợp các thông tin điều tra cơ bản về địa chất, thuỷ văn, điều kiện dân cư, mạng lưới đường giao thông, dự kiến đầu tư nguồn tài chính, số lượng dân cư sẽ sinh sống sau khi xây dựng xong, môi trường cảnh quan xung quanh... kèm theo là các mô hình, bản đồ thuyết minh cụ thể.

## TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 5

Quyết định quản lý là sản phẩm hoạt động của Nhà nước. Nó được thể hiện chủ yếu dưới hình thức văn bản.

Quá trình quản lý nhà nước về kinh tế thực chất là quá trình đề ra và thực hiện các quyết định quản lý nhà nước về kinh tế. Quá trình này được thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế và bao trùm toàn bộ các chức năng quản lý. Nhưng để có thể ra quyết định và thực hiện quyết định, cần phải có rất nhiều loại thông tin khác nhau và quan trọng hơn là cần xây dựng hệ thống thông tin quản lý (MIS).

Sau khi đọc chương này, sinh viên sẽ nắm được các nội dung cơ bản sau đây:

1. Quan niệm và vai trò của thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế.
2. Để quản lý nền kinh tế quốc dân, Nhà nước cần sử dụng nhiều loại thông tin và chúng phải đáp ứng được các yêu cầu nhất định về tính chính xác, tính kịp thời, tính đầy đủ và tính kinh tế.
3. Hệ thống thông tin quản lý là gì và vì sao trong quản lý nhà nước về kinh tế phải xây dựng hệ thống thông tin quản

lý? Hệ thống thông tin quản lý có mối quan hệ mật thiết với truyền thông và là một yếu tố cơ bản của truyền thông.

Trong quản lý nhà nước về kinh tế, các phương pháp truyền thông thường được sử dụng bao gồm:

- Truyền thông trực tiếp bằng lời.
- Truyền thông bằng văn bản.
- Truyền thông bằng các phương tiện kỹ thuật.

Việc xây dựng hệ thống thông tin quản lý nhà nước về kinh tế đòi hỏi phải tuân thủ những quan điểm, nguyên tắc nhất định và được tiến hành theo một quá trình gồm các bước:

- Phân tích hệ thống quyết định.
- Xác định nhu cầu thông tin cho các quyết định.
- Tổng hợp các quyết định.
- Thiết kế hệ thống quản lý và xử lý thông tin.

4. Khái niệm và các loại hình quyết định quản lý nhà nước.

5. Quyết định quản lý nhà nước về kinh tế chỉ có hiệu lực và hiệu quả cao khi thoả mãn được những yêu cầu cơ bản sau:

- Tính khoa học.

- Tính tối ưu.
- Tính khả thi.
- Tính hệ thống.
- Tính hợp pháp.
- Tính cô đọng dễ hiểu.

Việc thực hiện quyết định phải không tuỳ tiện, mà phải xuất phát từ những căn cứ cơ bản sau:

- Yêu cầu của các quy luật khách quan.
- Mục tiêu dài hạn của đất nước.
- Thực trạng và xu thế biến động của các đối tượng quản lý.
- Thực trạng và xu thế biến động của môi trường.
- Bối cảnh ra quyết định.
- Thời gian cho phép.
- Quy phạm ra quyết định của Nhà nước.

6. Quá trình đề ra và tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước về kinh tế được tiến hành với các bước cơ bản:

Phân tích vấn đề → Xây dựng các phương án quyết định  
 → Đánh giá và lựa chọn phương án tốt nhất → Tổ chức thực hiện quyết định.

Trong quá trình này, người ta có thể sử dụng các phương pháp và kỹ thuật của nhiều khoa học khác nhau như: Điều tra, nghiên cứu, dự báo, chuyên gia, toán học, mô phỏng và thử nghiệm.

7. Hình thức chủ yếu để thực hiện các quyết định quản lý nhà nước về kinh tế chính là văn bản quản lý nhà nước. Văn bản có vai trò to lớn trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước. Hệ thống văn bản quản lý nhà nước gồm 2 loại lớn, đó là văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính thông thường. Mỗi loại lại bao gồm nhiều hình thức văn bản khác nhau, mà việc xây dựng chúng được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

### **Các thuật ngữ mới của chuyên ngành**

1. Thông tin.
2. Hệ thống thông tin quản lý.
3. Thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế.
4. Quyết định quản lý.
5. Quyết định quản lý nhà nước về kinh tế.
6. Quá trình ra quyết định.
7. Quá trình tổ chức thực hiện quyết định.

8. Yêu cầu đối với quyết định quản lý nhà nước về kinh tế.
9. Căn cứ ra quyết định quản lý nhà nước về kinh tế.
10. Văn bản quản lý nhà nước.
11. Các loại hình văn bản quản lý nhà nước.
12. Phương pháp chuyên gia.
13. Phương pháp tấn công côn nǎo.
14. Phương pháp Delphi.

## **CHƯƠNG 6**

# **BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

### **I. KHÁI NIỆM VÀ HÌNH THỨC TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

#### **1. Bộ máy nhà nước và cơ quan nhà nước**

Các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước được thực hiện thông qua bộ máy nhà nước.

Bộ máy nhà nước là hệ thống các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương, được tổ chức theo những nguyên tắc thống nhất, tạo thành một chỉnh thể đồng bộ để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Cơ quan nhà nước là một bộ phận của bộ máy nhà nước, mang tính độc lập tương đối, có chức năng, nhiệm vụ nhất định, được thành lập theo quy định của pháp luật để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Bộ máy nhà nước và các cơ quan nhà nước mang một số đặc điểm sau:

- Tổ chức và hoạt động theo uỷ quyền của Nhà nước.

- Được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật.
- Thực hiện quyền lực nhà nước.
- Thực hiện thẩm quyền được Nhà nước giao.
- Kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước.

## **2. Hình thức tổ chức bộ máy nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Cơ cấu bộ máy nhà nước ta là một hệ thống thứ bậc được xây dựng dựa trên các tiêu chí cơ bản sau:

### **2.1. Theo sự phân định quyền lực nhà nước, cơ cấu bộ máy nhà nước ta gồm có ba phân hệ**

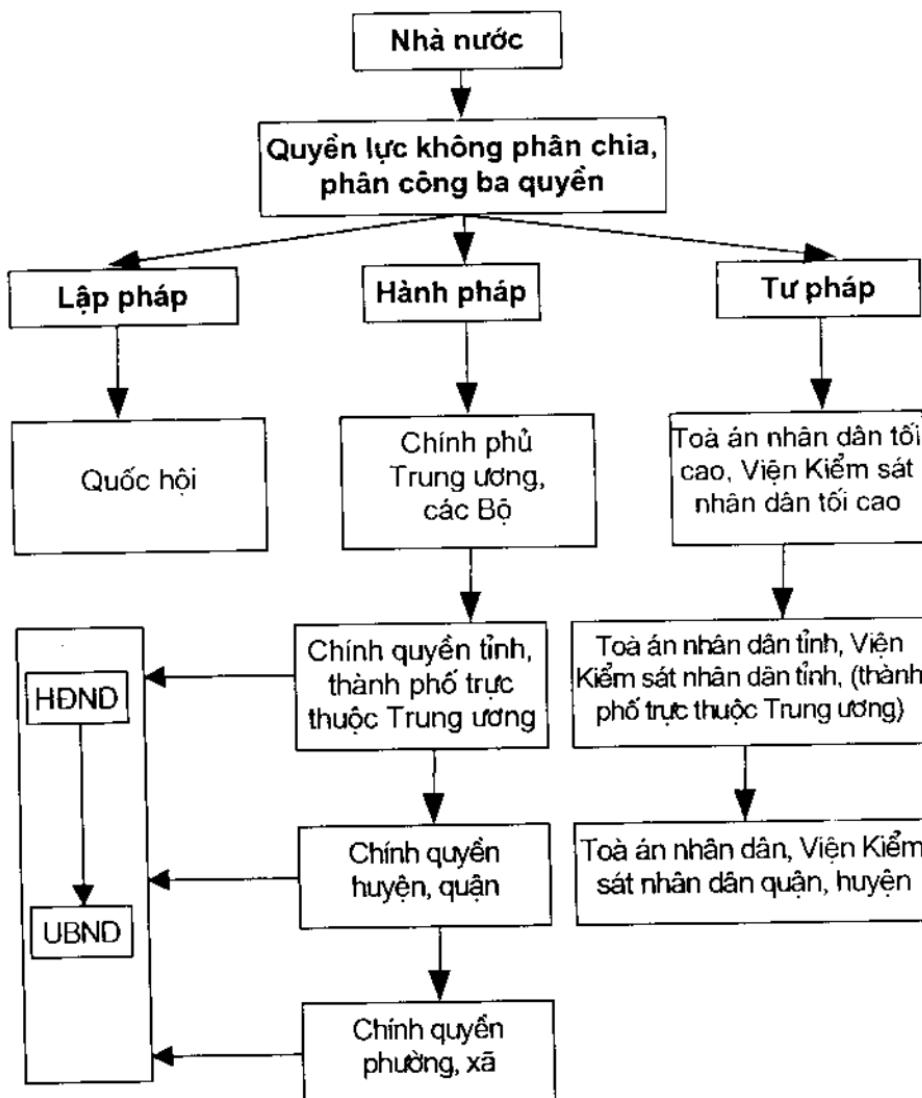
- Cơ quan trực tiếp thực hiện quyền lập pháp là Quốc hội.
- Các cơ quan trực tiếp thực hiện quyền hành pháp là Chính phủ và các chính quyền địa phương (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân).
- Các cơ quan trực tiếp thực hiện quyền tư pháp là Toà án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân.

### **2.2. Theo cấp bậc hành chính lãnh thổ, cơ cấu bộ máy nhà nước bao gồm:**

- Cấp Trung ương.
- Cấp tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương.
- Cấp huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh.
- Cấp xã, phường, thị trấn.

Tổ chức bộ máy nhà nước ta được thể hiện theo sơ đồ 6.1.

*Sơ đồ 6.1. Mô hình chính quyền các cấp*



### **2.3. Theo sự phân định chức năng**

Các hoạt động quản lý nhà nước được chuyên môn hóa, tạo thành những cơ quan quản lý các ngành, các lĩnh vực.

Theo khái niệm này, bộ máy quản lý nhà nước ở Trung ương (Chính phủ) chia ra thành các Bộ; bộ máy quản lý nhà nước của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chia ra thành các Sở, Ban; bộ máy quản lý các quận, huyện chia ra thành các phòng.

### **3. Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế**

Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, mang tính độc lập tương đối, bao gồm các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế từ Trung ương đến địa phương.

Việc phân định rõ ràng bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế trong bộ máy nhà nước là khó khăn bởi một số nguyên nhân sau đây:

- Theo nghĩa rộng, quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng được thực hiện thông qua cả ba loại cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.
- Theo nghĩa hẹp, quản lý nhà nước về kinh tế được hiểu như hoạt động quản lý có tính chất nhà nước nhằm điều hành nền kinh tế được thực hiện bởi các cơ quan hành pháp.
- Theo nội dung của quản lý nhà nước về kinh tế, có những cơ quan trực tiếp quản lý các ngành, các lĩnh vực kinh tế; có những cơ quan tham gia gián tiếp vào quản lý kinh tế (quản lý nguồn nhân lực, quản lý khoa học, công nghệ và môi trường, quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật v.v...).

- Có những cơ quan có thẩm quyền ra quyết định tập thể về các lĩnh vực kinh tế - xã hội của đất nước hay từng địa phương như Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

Việc phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm cho các cơ quan, bộ phận, phân hệ của bộ máy quản lý nhà nước là một trong những vấn đề đặc biệt quan trọng trong công cuộc đổi mới quản lý nhà nước hiện nay.

## **II - XÂY DỰNG CƠ CẤU BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

### **1. Các nguyên tắc tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế**

Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế là một tổ chức đặc biệt, vừa chứa đựng bên trong nó những nguyên tắc chung của khoa học tổ chức, vừa có những đặc trưng riêng của bộ máy công quyền mà những tổ chức khác không có. Trên phương diện lý thuyết tổ chức, bộ máy đó phải tuân thủ những nguyên tắc rất cơ bản của khoa học về tổ chức. Đồng thời, mỗi quốc gia lại có những nguyên tắc riêng cho việc xây dựng bộ máy nhà nước của mình.

#### **1.1. Những nguyên tắc chung của tổ chức bộ máy quản lý**

##### **1.1.1. Chuyên môn hóa và phân nhóm chức năng**

Mỗi hệ thống luôn có những mục tiêu nhất định. Để đảm bảo cho mục tiêu được thực hiện, các hoạt động trong hệ thống phải được chuyên môn hóa theo chức năng. Tuỳ thuộc vào mục tiêu, quy mô của hệ thống, số lượng các chức năng, nhiệm vụ có thể rất lớn và phải có những bộ phận, con người để đảm nhiệm các chức năng đó.

Không phải có bao nhiêu chức năng là có bấy nhiêu bộ phận. Để tinh giản bộ máy người ta tiến hành phân nhóm các chức năng có mối quan hệ gần gũi thành các bộ phận, phân hệ. Phân nhóm theo chức năng được xem là mô hình phổ biến để xây dựng cơ cấu của mọi hệ thống.

Quá trình chuyên môn hoá và phân nhóm chức năng trong tổ chức hệ thống phụ thuộc vào các yếu tố:

- Mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống.
- Đối tượng quản lý: số lượng, quy mô, tính phức tạp của đối tượng.
- Trình độ cán bộ quản lý, phương tiện, phương pháp, công cụ quản lý.

### *1.1.2. Phân định phạm vi quản lý và phân cấp quản lý*

Khái niệm phạm vi quản lý được dùng để chỉ một số lượng nhất định các đơn vị trực tiếp phải quản lý, còn phân cấp là chỉ số lượng các cấp quản lý từ trên xuống được quy định trong hệ thống tổ chức. Đây là nguyên tắc nhằm định hướng thích hợp cho phân quyền quản lý, sắp xếp bộ máy, đồng thời cũng thích hợp cho việc bố trí số lượng và chất lượng nhân viên trong nội bộ mỗi cơ quan.

Muốn xác định được phạm vi quản lý và số cấp bậc quản lý cần tìm hiểu những mối quan hệ:

- Trong tình hình đối tượng quản lý không thay đổi, giữa phạm vi quản lý và cấp bậc quản lý có mối quan hệ tỷ lệ nghịch; tức là phạm vi quản lý càng lớn thì số cấp bậc quản lý càng nhỏ và ngược lại.

- Tính phức tạp của quản lý và phạm vi quản lý có quan hệ tỷ lệ nghịch. Nếu công việc quản lý ổn định, không phức tạp thì phạm vi quản lý có thể lớn và ngược lại nếu những công việc được quản lý hay thay đổi, giàu tính sáng tạo thì phạm vi quản lý lại nhỏ.
- Phạm vi quản lý và trình độ của các cán bộ quản lý có quan hệ tỷ lệ thuận.
- Sự phân biệt giữa các cấp quản lý khác nhau về tính chất công việc và phạm vi quản lý.

#### *1.1.3. Nguyên tắc hoàn chỉnh thống nhất*

- Mục tiêu của các bộ phận, phân hệ, con người trong hệ thống phải phục tùng mục tiêu chung.
- Sự phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ phận, phân hệ phải rõ ràng, rành mạch để đảm bảo tất cả các công việc quản lý đều có người đảm nhiệm nhưng cũng không xảy ra tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ.
- Mỗi quan hệ giữa các bộ phận, phân hệ phải hợp lý cả về thông tin, con người và nguồn vật chất đảm bảo sự hiệp đồng và phối hợp cao để thực hiện mục tiêu chung.
- Thống nhất chỉ huy: đảm bảo một đầu mối chỉ huy, kết hợp chế độ làm việc tập thể với trách nhiệm cá nhân rành mạch.

#### *1.1.4. Nguyên tắc tương hợp giữa các chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn; giữa quyền hạn với trách nhiệm; giữa nhiệm vụ, trách nhiệm với phương tiện.*

Trong hoạt động quản lý, chức năng, nhiệm vụ - quyền hạn - trách nhiệm - phương tiện là những yếu tố tạo điều kiện cho nhau nên phải tương xứng với nhau.

Tất cả các cơ quan của bộ máy nhà nước đều được xác định:

- Mục tiêu.
- Chức năng, nhiệm vụ.
- Thẩm quyền.
- Cơ cấu tổ chức.
- Đội ngũ cán bộ.
- Tài chính, cơ sở vật chất, phương tiện làm việc tương ứng nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

### *1.1.5. Nguyên tắc hiệu quả và hiệu lực*

Hiệu lực của bộ máy quản lý thể hiện ở khả năng ra các quyết định đúng đắn, kịp thời, được xã hội thừa nhận, được cấp dưới thực hiện nhanh chóng, mang lại kết quả cao và ít tốn kém.

Bộ máy có hiệu quả là bộ máy hoàn thành được các mục tiêu của mình với chi phí thấp nhất. Đối với bộ máy quản lý nhà nước, hiệu quả được xét trên phương diện hiệu quả kinh tế - xã hội.

## **1.2. Các nguyên tắc chính trị - xã hội**

Các nguyên tắc chính trị - xã hội phản ánh bản chất chính trị, xã hội, bản chất giai cấp của Nhà nước trong việc xây dựng cơ cấu tổ chức. *Những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam bao gồm:*

### *1.2.1. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân*

“Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” là nguyên tắc tổ chức cao nhất, quan trọng nhất của Nhà nước. Theo

nguyên tắc này, nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Chủ thể quyền lực nhà nước là nhân dân, nhưng quyền lực nhà nước không nằm trong tay từng cá nhân hay những nhóm người cụ thể mà nằm trong tay nhân dân đã được tổ chức lại thành Nhà nước. Nhà nước ta thực hiện chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa, tức là một mặt chuyên chính với kẻ thù của chủ nghĩa xã hội và những hành vi vi phạm quyền dân chủ của nhân dân; mặt khác, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân. Dân chủ gắn liền với công bằng xã hội và được thực hiện trong các lĩnh vực của đời sống xã hội (chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội) bằng hoạt động của Nhà nước do nhân dân cử ra thông qua hình thức dân chủ trực tiếp. Dân chủ đi đôi với kỷ cương, kỷ luật, được thể chế hoá bằng luật pháp và được luật pháp bảo vệ.

Để thực hiện nguyên tắc “tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”, cần có các điều kiện sau đây:

- Có một chế độ thực sự dân chủ để bầu cử các đại biểu của nhân dân, bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử, vận động bầu cử và cung cấp các thông tin cần thiết cho nhân dân để nhân dân lựa chọn người đại diện của mình.

- Đại diện của nhân dân là những người có tài, đức, có năng lực và trình độ để tham gia quyết định những vấn đề trọng đại của quốc gia, quyết định luật pháp với tư cách là công cụ quản lý đất nước.

- Các cơ quan quyền lực nhà nước do dân bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Các cơ quan này có nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng, đảm bảo là

người đại diện thực sự cho nhân dân và phải chịu sự giám sát của nhân dân.

### *1.2.2. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất*

Quyền lực nhà nước ta được thực hiện theo nguyên tắc ba quyền (lập pháp, hành pháp và tư pháp). Quyền lực ấy là thống nhất, không phân chia, nhưng có sự phân công rành mạch trong việc thực hiện giữa các quyền.

Sự thống nhất quyền lực nhà nước thể hiện ở vai trò của Quốc hội, với tư cách là cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp và giám sát toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước, quyết định những vấn đề quan trọng về chính sách đối nội và đối ngoại của đất nước. Quốc hội do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân. Các cơ quan khác như Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đều do Quốc hội lập ra, được tổ chức và hoạt động theo quy định của Quốc hội và chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Tuy nhiên, trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta có sự phân công trách nhiệm rành mạch để thực hiện quyền lực nhà nước: Quốc hội là cơ quan lập pháp, Chính phủ là cơ quan hành pháp, còn Toà án và Viện Kiểm sát là cơ quan tư pháp. Mỗi cơ quan nói trên có chức năng, quyền hạn, trách nhiệm khác nhau, nhưng có sự phối hợp chặt chẽ với nhau tạo nên sức mạnh tổng hợp thực thi quyền lực nhà nước.

### *1.2.3. Nguyên tắc tập trung dân chủ*

Nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc chủ đạo trong việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta. Nguyên tắc đó có những biểu hiện cụ thể sau:

- Cơ quan quyền lực nhà nước do dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Các cơ quan nhà nước khác do cơ quan quyền lực nhà nước lập ra và chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước.

- Các cơ quan nhà nước cấp dưới phải phục tùng cơ quan nhà nước cấp trên. Các cấp chính quyền địa phương phải phục tùng cơ quan nhà nước Trung ương.

- Quyền quản lý nhà nước tập trung và thống nhất ở Trung ương, đồng thời tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương để nâng cao tính chủ động, sáng tạo và khả năng quyết định sát với tình hình thực tế của bộ máy quản lý nhà nước.

- Thiếu số phục tùng đa số, cá nhân phục tùng tập thể, cấp dưới phục tùng người chỉ huy trong các cơ quan nhà nước theo chế độ thủ trưởng.

Nguyên tắc tập trung dân chủ đối lập với tập trung quan liêu, gia trưởng, độc đoán cũng như tình trạng phân tán, cục bộ địa phương, vô tổ chức, vô kỷ luật.

#### *1.2.4. Nguyên tắc nhà nước pháp quyền*

Nguyên tắc nhà nước pháp quyền khẳng định tính tối cao của pháp luật. Nguyên tắc đó được thể hiện trong quá trình tổ chức bộ máy nhà nước như sau:

- Mọi sự tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước phải được pháp luật quy định và có sự bảo đảm bằng chế tài cho các quy định đó có hiệu lực pháp lý.

- Hệ thống pháp luật thống nhất trong cả nước. Vấn đề được giải quyết bởi cấp nào, cơ quan nào cũng phải theo quy định của pháp luật.

- Hệ thống cung cấp dịch vụ công, dù được ai cung cấp đều được quản lý thống nhất theo những văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Trung ương.

- Các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội hay cá nhân đều phải tuân thủ pháp luật. Trước pháp luật, mọi người đều bình đẳng.

- Nhà nước thực hiện việc quản lý đất nước bằng pháp luật.

Những yếu tố kể trên là cơ sở để xây dựng một bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, với các mối liên hệ ngang dọc rõ ràng, tránh được sự chồng chéo trong hoạt động.

Nguyên tắc nhà nước pháp quyền đối lập với những tư tưởng coi thường luật pháp, sự phân biệt đẳng cấp và những hành vi lộng quyền của bộ máy nhà nước.

## **2. Mô hình cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế**

Theo nghĩa rộng, quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng được thực hiện thông qua cả ba loại cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp với sự phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng cho từng loại cơ quan. Theo nghĩa hẹp, quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện bởi cơ quan hành pháp (Chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương).

Quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện ở cả 4 cấp chính quyền: Trung ương; tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên, nhiệm vụ, quyền hạn, tính chất hoạt động của mỗi cấp quản lý là khác nhau. Tại địa phương có sự khác biệt về cơ cấu tổ chức quản lý đô thị và nông thôn.

Cơ cấu tổ chức quản lý nhà nước về kinh tế có thể được xây dựng theo hai mô hình: tập trung và phân quyền.

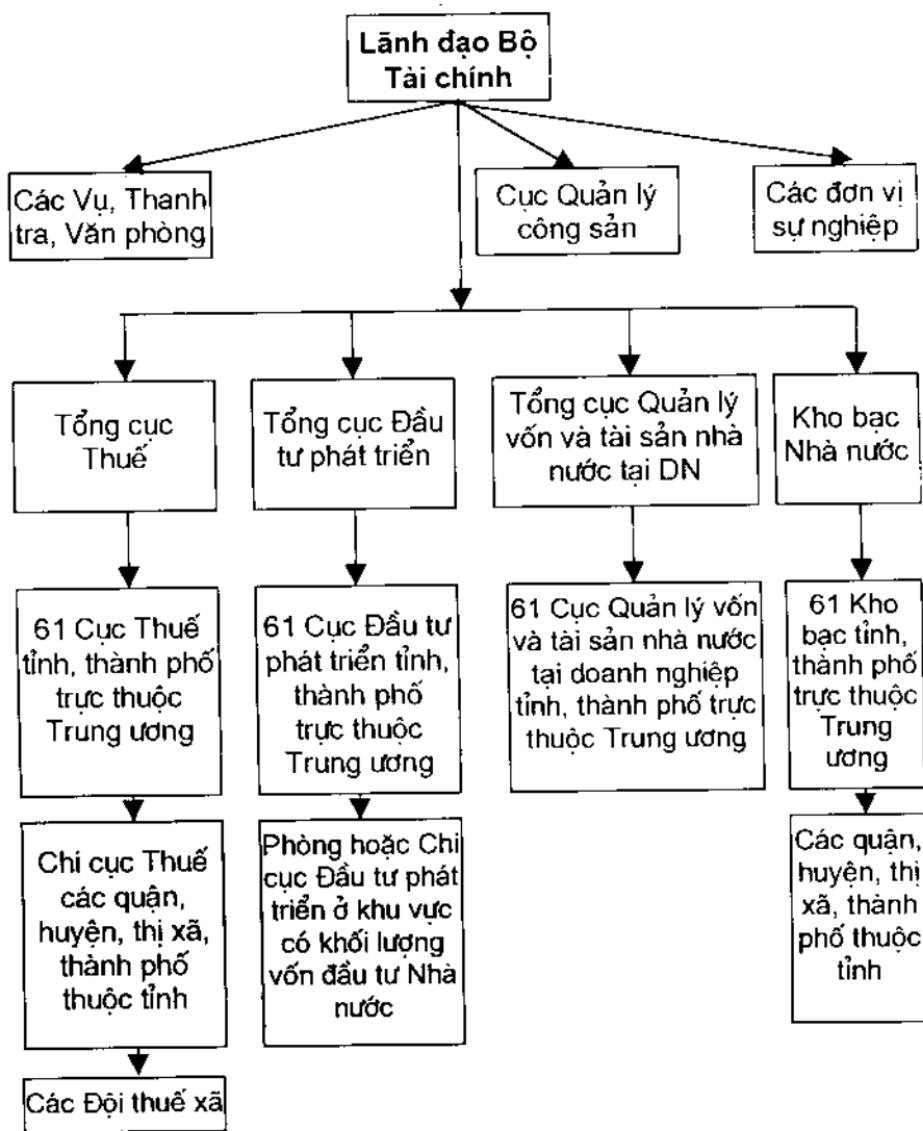
## **2.1. Mô hình tập trung (Centralisation)**

Trên phương diện tổ chức bộ máy nhà nước, tập trung hoá là hệ thống quản lý dựa trên việc tập trung quyền ra quyết định cho những cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương (chính quyền Trung ương). Mô hình tập trung hoá có thể biểu hiện ở hai dạng:

- *Tập quyền (Concentration):* là tập trung mọi quyền lực nhà nước vào một cơ quan như Quốc hội.

- *Tản quyền (Deconcentration):* là việc thực hiện các nhiệm vụ của chính quyền Trung ương tại địa phương thông qua các cơ quan của bộ máy nhà nước Trung ương đóng tại địa phương. Nói cách khác, hoạt động quản lý nhà nước của bộ máy nhà nước Trung ương chạy dài đến tận địa phương thông qua công sở của mình tại địa phương. Các đơn vị đại diện nằm và hoạt động tại địa phương không có tư cách pháp nhân, không được hưởng năng lực pháp lý để kiện tụng, không có tài sản và ngân sách riêng.

## Sơ đồ 6.2. Mô hình cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính



Mô hình cơ cấu tập trung theo nguyên tắc tản quyền (theo ngành dọc) được xây dựng nhằm đảm bảo sự quản lý tập trung, thống nhất từ Trung ương đến địa phương đối với ngành và lĩnh vực. Đó là mô hình cơ cấu tổ chức của một số ngành và lĩnh vực như tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, thống kê, hải quan v.v... Ví dụ về mô hình tổ chức tập trung theo ngành dọc của Bộ Tài chính được thể hiện theo sơ đồ 20.

## **2.2. Mô hình phân quyền (*Phi tập trung : Decentralisation*)**

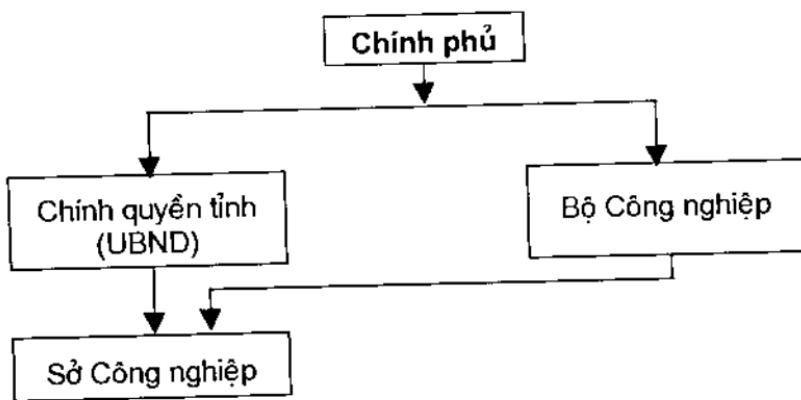
Phân quyền là quá trình chuyển một phần quyền hạn từ Trung ương xuống cấp đơn vị lãnh thổ, từ cấp trên xuống cấp dưới. Có hai hình thức phân quyền chính:

- *Phân quyền chức năng*: Là sự phân giao của một cơ quan cấp trên cho một tổ chức bên dưới các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định rõ ràng.

- *Phân quyền lãnh thổ*: Là sự phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự cho chính quyền địa phương. Trong chế độ phân quyền địa phương, chính quyền Trung ương công nhận quyền tự quản trong những phạm vi và mức độ khác nhau của các đơn vị hành chính địa phương các cấp. Tại các địa phương, nhân dân được bầu người thay mặt mình để đảm đương công việc quản lý ở địa phương theo quy định của pháp luật. Các đơn vị chính quyền địa phương trở thành các đơn vị tự quản có tư cách pháp nhân, có ngân sách riêng, được tự chủ quyết định các vấn đề thuộc quyền địa phương. Việc hình thành bộ máy của chính quyền địa phương với các cơ quan quản lý phần lớn các ngành và lĩnh vực (công nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn, thương mại, du lịch, xây dựng...) thể hiện

mô hình phân quyền. Các cơ quan quản lý ngành ở địa phương chịu sự phụ thuộc hai chiều: trực thuộc Ủy ban nhân dân và chịu sự chỉ đạo về chuyên môn của cơ quan quản lý ngành trực tiếp (xem ví dụ ở sơ đồ 21).

*Sơ đồ 6.3. Quan hệ phụ thuộc hai chiều của Sở Công nghiệp*



### 3. Quá trình xây dựng cơ cấu bộ máy quản lý

#### 3.1. Căn cứ xây dựng cơ cấu bộ máy quản lý

Cơ cấu bộ máy quản lý được xây dựng dựa trên những căn cứ sau:

- Mục tiêu của tổ chức.

- Chức năng, nhiệm vụ của tổ chức.

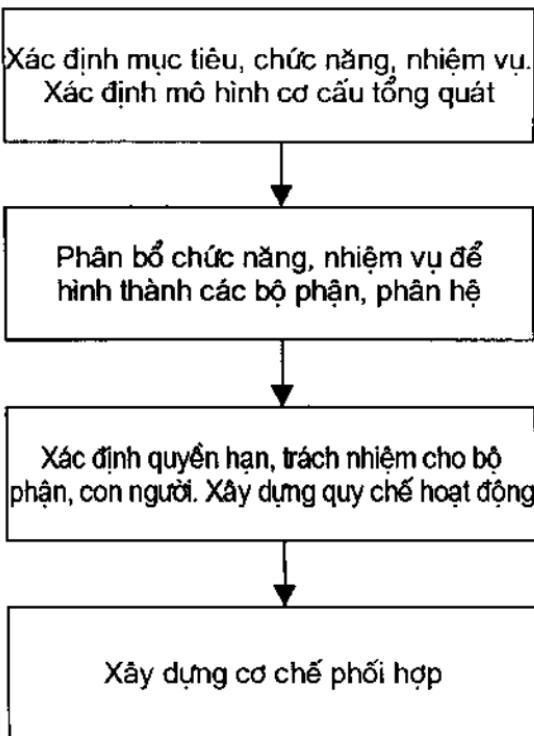
- Mối quan hệ của tổ chức đó với các cơ quan, bộ phận, phân hệ khác trong bộ máy quản lý nhà nước.

- Tính chất, đặc điểm của các đối tượng quản lý.
- Trình độ đội ngũ cán bộ quản lý.
- Hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.
- Những thành tựu của khoa học tổ chức.

### **3.2. Quá trình xây dựng bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế**

Quá trình xây dựng bộ máy quản lý được tiến hành theo những giai đoạn chủ yếu sau (Sơ đồ 6.4).

#### **Sơ đồ 6.4. Quá trình xây dựng bộ máy quản lý**



*Giai đoạn 1:* Gồm những công việc chủ yếu sau:

- Xác định mục tiêu của tổ chức trong mỗi quan hệ tổng thể với các tổ chức khác nhằm thực hiện mục tiêu chung của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế.
- Xác định các chức năng của tổ chức nhằm thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ quản lý.
- Xây dựng những kết luận có căn cứ khoa học và thực tiễn để làm cơ sở cho việc xây dựng cơ cấu tổ chức.
- Xây dựng sơ đồ tổng quát của cơ cấu tổ chức.

*Giai đoạn 2:*

- Tiến hành phân tích các chức năng, nhiệm vụ nhằm xác định tập hợp các công việc quản lý cần phải thực hiện.
- Nhóm hợp các công việc, nhiệm vụ, chức năng có mối quan hệ gần gũi để hình thành nên các bộ phận, phân hệ của tổ chức.
- Xác định khối lượng, chất lượng công việc cần thực hiện đối với mỗi bộ phận, phân hệ.
- Xác định thành phần của các bộ phận, phân hệ.

*Giai đoạn 3:*

- Xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận xác định quyền hạn, trách nhiệm, phương tiện hoạt động cho các bộ phận và cá nhân.
- Xác định yêu cầu về nguồn nhân lực cho các bộ phận, phân hệ và toàn tổ chức.

- Xây dựng quy chế hoạt động, chế độ quản lý cụ thể đảm bảo điều kiện cho bộ máy tự vận hành.

*Giai đoạn 4:*

- Xây dựng cơ chế phối hợp hoạt động giữa các bộ phận, phân hệ bên trong tổ chức và giữa tổ chức với các cơ quan khác.

- Xây dựng quy chế tổ chức và hoạt động của toàn tổ chức.

### **III. CƠ CẤU BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

#### **1. Cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế ở Trung ương**

Dù cho thể chế nhà nước theo hình thức nào thì cơ cấu bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng đều là hệ thống thứ bậc. Mỗi quan hệ thứ bậc này có thể rất khác nhau. Sự khác nhau chủ yếu là do quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; quan hệ giữa Trung ương và địa phương; sự phân công trách nhiệm giữa người đứng đầu bộ máy hành chính nhà nước với nguyên thủ quốc gia. Mỗi quốc gia, Nhà nước đều có và phải lựa chọn cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế thích ứng với môi trường kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, pháp luật, công nghệ mà trong đó bộ máy đó hoạt động và tồn tại. Khó có thể tìm thấy một cơ cấu chung cho mọi quốc gia.

Bộ máy quản lý nhà nước ở Trung ương của Việt Nam bao gồm:

- Quốc hội.

- Chính phủ.
- Toà án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

### **1.1. Quốc hội (Cơ quan lập pháp)**

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Theo Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, tổng số đại biểu Quốc hội của nước ta không quá 450 người. Quốc hội được bầu với nhiệm kỳ 5 năm.

Là cơ quan quyền lực cao nhất, Quốc hội thống nhất trong tay các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhưng là cơ quan trực tiếp và duy nhất thực hiện quyền lập hiến và lập pháp, quyết định những chính sách và vấn đề quan trọng nhất của đất nước, thực hiện quyền giám sát tối cao việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong cả nước, đồng thời Quốc hội phân công cho hệ thống các cơ quan nhà nước khác thực hiện quyền hành pháp và tư pháp.

Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể trong quản lý kinh tế sau:

- Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật và pháp lệnh;
- Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính

phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao;

- Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;
- Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các loại thuế;
- Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương;
- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Uỷ viên Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm; miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ;
- Quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và cơ quan ngang Bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội;

- Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch nước.

- Quyết định việc trưng cầu dân ý.

Như vậy, Quốc hội tập trung giải quyết những vấn đề cơ bản, trọng đại liên quan tới kinh tế nói riêng và mọi mặt của đời sống xã hội nói chung.

Quốc hội làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số.

Cơ cấu tổ chức của Quốc hội gồm có:

- Uỷ ban Thường vụ Quốc hội.

- Những cơ quan của Quốc hội bao gồm: Hội đồng dân tộc, Uỷ ban Pháp luật, Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách, Uỷ ban Quốc phòng và An ninh, Uỷ ban Văn hoá, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng, Uỷ ban về Các vấn đề xã hội, Uỷ ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường và Uỷ ban Đối ngoại.

Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội thành lập uỷ ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra một đề án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định.

## **1.2. Toà án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân**

Toà án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân là những cơ quan tư pháp của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có nhiệm vụ pháp chế, bảo vệ chế độ và quyền làm chủ của nhân dân; bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể; bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân.

Toà án nhân dân được lập ra để xét xử và giải quyết các vụ việc kinh tế, dân sự, lao động, hành chính, hôn nhân gia đình, hình sự, nhằm bảo vệ pháp chế và trật tự pháp luật.

Cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân bao gồm:

- Toà án nhân dân tối cao.
- Các toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Các toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.
- Các toà án quân sự.
- Các toà án khác do luật định.

Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập toà án đặc biệt.

Viện Kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thực hành quyền công tố theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

Cơ cấu tổ chức của Viện Kiểm sát nhân dân bao gồm:

- Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.
- Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Các Viện Kiểm sát nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.
- Viện Kiểm sát quân sự.

Để đảm bảo tính thống nhất của pháp chế, hệ thống viện Kiểm sát trong cả nước được tổ chức theo nguyên tắc thủ trưởng và trực thuộc chặt chẽ theo chiều dọc. Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm và cách chức tất cả các thành viên của các Viện Kiểm sát cấp dưới.

### **1.3. Các cơ quan hành pháp ở Trung ương (Chính phủ)**

#### *1.3.1. Hệ thống các cơ quan hành pháp*

Theo nghĩa hẹp, quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện bởi các cơ quan hành pháp.

Hệ thống các cơ quan hành pháp gồm có:

- Cơ quan hành chính nhà nước cao nhất - Chính phủ.
- Các cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc Chính phủ bao gồm: các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ.
- Chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.

Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp là các cơ quan hành chính nhà nước, có chức năng quản lý công việc hàng ngày của đất nước.

Các cơ quan hành chính nhà nước có đặc điểm sau:

- Được cơ quan đại biểu của nhân dân thành lập, chịu sự giám sát của cơ quan đó.
- Được pháp luật trao quyền lập quy.

- Tạo thành một hệ thống thống nhất, có trung tâm là Chính phủ.
- Hoạt động của các cơ quan hành chính được duy trì thường xuyên, liên tục.
- Những người làm việc trong các cơ quan hành chính được gọi là công chức.
- Kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước.

### *1.3.2. Chính phủ*

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, tồn tại ở mọi quốc gia. Về cơ bản có hai loại mô hình tổ chức Chính phủ. Một là, theo chế độ tổng thống (như Mỹ, Indonesia...), Tổng thống là người đứng đầu Chính phủ, Tổng thống chọn Bộ trưởng. Hai là, theo chế độ đại nghị (như Anh, Pháp, Việt Nam), Tổng thống (Chủ tịch nước hoặc nhà Vua) giới thiệu, Quốc hội bầu Thủ tướng và Thủ tướng lập ra nội các (Chính phủ).

Theo Hiến pháp 1992, Chính phủ của Nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được định nghĩa là “cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu ra theo đề nghị của Chủ tịch nước tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc hội, đồng thời giao cho Thủ tướng đề nghị danh sách các Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ để Quốc hội quyết định hay nói cách khác Quốc hội phê duyệt nội các do Thủ tướng lập ra. Quy định pháp lý này vừa xác định vai trò và trách nhiệm của tập thể Chính phủ trước Quốc hội, vừa

xác định vai trò cá nhân của Thủ tướng và người lãnh đạo toàn bộ công việc của Chính phủ và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Mặt khác, cũng xác định vai trò và trách nhiệm của các Bộ trưởng trong tập thể Chính phủ và vai trò cá nhân của Bộ trưởng về lĩnh vực mình phụ trách.

Cơ cấu Chính phủ gồm có:

- Thủ tướng Chính phủ.
- Các Phó Thủ tướng.
- Các Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Nhiệm vụ và thẩm quyền của Chính phủ đã được ghi trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ. Trong lĩnh vực quản lý kinh tế, Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau:

- Thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân; phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa; củng cố và phát triển kinh tế nhà nước, nhất là trong những ngành và lĩnh vực then chốt để bảo đảm vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân; củng cố và mở rộng các hợp tác xã hoạt động có hiệu quả; tạo điều kiện để các thành phần kinh tế khác phát triển.

- Xây dựng đề án kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, 5 năm, hàng năm trình Quốc hội; chỉ đạo thực hiện các kế hoạch đó.

- Lập dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách nhà nước và quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm trình

Quốc hội, tổ chức và điều hành thực hiện ngân sách nhà nước được Quốc hội quyết định.

- Quyết định chính sách cụ thể, các biện pháp về tài chính, tiền tệ, tiền lương, giá cả.
- Thống nhất quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân, tài nguyên quốc gia, thực hành chính sách tiết kiệm.
- Thi hành chính sách bảo vệ, cải tạo, tái sinh và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên.
- Thống nhất quản lý và mở rộng hoạt động kinh tế đối ngoại, phát triển các hình thức quan hệ kinh tế với các quốc gia, tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, thúc đẩy sản xuất trong nước, bảo hộ hàng nội địa.
- Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê nhà nước.

Chính phủ là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

### *Thủ tướng Chính phủ*

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ và lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Theo Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có những thẩm quyền riêng của mình trên một số vấn đề: triệu tập và chủ tọa các

phiên họp của Chính phủ; đề nghị Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những Nghị quyết, Chỉ thị, Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thứ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, Quyết định, Chỉ thị của Uỷ ban nhân dân và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, Luật, văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành các Nghị quyết bất hợp pháp của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đồng thời đề nghị Uỷ ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Thứ trưởng và các chức vụ tương đương, phê chuẩn việc bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương.

### *1.3.3. Bộ và cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (gọi tắt là Bộ)*

Bộ là cơ quan nhà nước ở Trung ương của Chính phủ có trách nhiệm thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước thống nhất đối với ngành hay lĩnh vực trên phạm vi cả nước.

Có thể chia Bộ ra thành 2 nhóm: Bộ quản lý theo lĩnh vực và Bộ quản lý ngành.

- *Bộ quản lý lĩnh vực (Bộ chức năng cơ bản):* Là loại Bộ mà bất cứ quốc gia nào cũng phải có và tồn tại. Đó là cơ quan

nhà nước Trung ương của Chính phủ thực hiện sự quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực lớn như kế hoạch, tài chính, khoa học, công nghệ, lao động, giá, công an, ngoại giao, tổ chức và công vụ. Các lĩnh vực này liên quan đến hoạt động của tất cả các Bộ, các cấp quản lý nhà nước, các tổ chức trong xã hội và công dân. Bộ quản lý lĩnh vực có trách nhiệm giúp Chính phủ nghiên cứu và xây dựng chiến lược kinh tế - xã hội; xây dựng các quy định chính sách, chế độ chung hoặc tự mình ra những pháp quy về lĩnh vực mình phụ trách và hướng dẫn các cơ quan nhà nước và các tổ chức thi hành; kiểm tra và bảo đảm chấp hành thống nhất pháp luật nhà nước trong hoạt động của các Bộ và các cấp về lĩnh vực mình quản lý, đồng thời có trách nhiệm phục vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho Bộ quản lý ngành hoàn thành nhiệm vụ.

- *Bộ quản lý ngành:* Là cơ quan nhà nước Trung ương của Chính phủ có trách nhiệm quản lý những ngành như nông nghiệp, công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, thương mại, văn hoá, giáo dục, y tế v.v... Nó có trách nhiệm chỉ đạo toàn diện các cơ quan, đơn vị hành chính, sự nghiệp, kinh doanh do mình quản lý về mặt nhà nước. Số lượng, quy mô của các Bộ này phụ thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội, tình hình chính trị của đất nước.

Ở Việt Nam, hiện nay cơ cấu tổ chức của Chính phủ bao gồm:

- Các Bộ và cơ quan ngang Bộ do Quốc hội thành lập.
- Các cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ thành lập.

*Các Bộ và cơ quan ngang Bộ gồm:*

1. Các Bộ quản lý ngành kinh tế.

Loại Bộ này gồm có:

- + Bộ Công nghiệp.
- + Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.
- + Bộ Thuỷ sản.
- + Bộ Thương mại.
- + Bộ Xây dựng.
- + Bộ Giao thông - Vận tải.

2. Các Bộ kinh tế tổng hợp. Loại Bộ này gồm có các Bộ và cơ quan ngang Bộ:

- + Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- + Bộ Tài chính.
- + Ngân hàng Nhà nước.

Các Bộ quản lý ngành kinh tế, các Bộ kinh tế tổng hợp và một số cơ quan thuộc Chính phủ là các cơ quan trực tiếp quản lý nhà nước về kinh tế. Các cơ quan khác đóng những vai trò khác nhau trong việc thực hiện các nội dung của quản lý nhà nước về kinh tế như tạo môi trường thuận lợi về pháp luật, khoa học và công nghệ, xã hội, quan hệ quốc tế v.v...

3. Các Bộ quản lý lĩnh vực văn hoá - thông tin, giáo dục đào tạo, khoa học - công nghệ - môi trường, y tế, lao động - thương binh và xã hội, dân tộc - miền núi.

Loại Bộ này gồm có các bộ và cơ quan ngang bộ sau:

- + Bộ Văn hoá - Thông tin

- + Bộ Giáo dục và Đào tạo.
- + Bộ Y tế.
- + Bộ Khoa học và Công nghệ.
- + Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.
- + Ủy ban Dân tộc và Miền núi
- + Bộ Tài nguyên và Môi trường
- + Bộ Bưu chính - Viễn thông

#### 4. Tư pháp, thanh tra, tổ chức, văn phòng và ngoại giao.

Loại Bộ này gồm có các Bộ và cơ quan ngang Bộ sau:

- + Bộ Tư pháp.
- + Bộ Ngoại giao.
- + Thanh tra Chính phủ.
- + Bộ Nội vụ.
- + Văn phòng Chính phủ.

#### 5. Các bộ thuộc lĩnh vực quốc phòng - an ninh.

Loại bộ này gồm có các bộ sau:

- + Bộ Quốc phòng.
- + Bộ Công an.

Các cơ quan thuộc Chính phủ được chia làm 2 loại cơ quan có tính chất hoạt động và chức năng khác nhau:

##### 1) Các cơ quan quản lý nhà nước.

2) Các cơ quan sự nghiệp (không làm chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước).

- Các cơ quan quản lý nhà nước gồm có:

- + Tổng cục Du lịch.

- + Tổng cục Thống kê.

- + Cục Hàng không dân dụng Việt Nam.

- + Ủy ban Thể dục - Thể thao.

- + Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em Việt Nam.

- + Ban Cơ yếu của Chính phủ.

- + Ban Tôn giáo của Chính phủ.

- Các cơ quan sự nghiệp gồm có:

- + Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn Quốc gia.

- + Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ Quốc gia.

- + Học Viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

- + Thông tấn xã Việt Nam.

- + Đài Tiếng nói Việt Nam.

- + Đài Truyền hình Việt Nam.

- + Bảo hiểm xã hội Việt Nam.

Nhiệm vụ của Bộ được ghi trong Hiến pháp 1992, Điều 116, bao gồm những nội dung cơ bản sau:

- Ban hành những văn bản pháp quy cụ thể thuộc thẩm quyền để chấp hành các loại văn bản pháp luật của Quốc hội,

Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Những quy định do Bộ ban hành đều có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với tất cả các Bộ, các Uỷ ban nhân dân, các tổ chức và công dân trong cả nước.

- Chuẩn bị các dự thảo pháp luật (Luật, Pháp lệnh) và các dự thảo khác theo sự phân công của Chính phủ về những vấn đề thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ để Chính phủ xem xét và trình Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

- Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách; tổ chức và chỉ đạo việc thực hiện các kế hoạch trong phạm vi cả nước.

- Xây dựng kế hoạch tài chính ngành và có trách nhiệm thực hiện các kế hoạch thu chi đã được duyệt.

- Xây dựng các kế hoạch hợp tác quốc tế.

- Xây dựng và hoàn thiện bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực và công tác nhân sự trong bộ máy nói chung cũng như việc đề ra các chính sách cán bộ trong ngành, lĩnh vực phụ trách.

- Thanh tra, kiểm tra các Bộ, các Uỷ ban nhân dân, các tổ chức công dân trong việc chấp hành pháp luật, thực hiện các chủ trương, chính sách, chế độ, thể lệ quản lý nhà nước thuộc ngành hoặc lĩnh vực công tác của Bộ.

- Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, sản xuất - kinh doanh, các doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách.

- Quản lý hoạt động chuyên môn của các cơ quan thuộc chính quyền địa phương.

### *Cơ cấu tổ chức của Bộ*

Về mặt nguyên tắc, cơ cấu tổ chức của Bộ gồm:

- Các cơ quan giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước như:

- + Các Vụ, các Ban;

- + Thanh tra;

- + Văn phòng.

Đó là những cơ quan được tổ chức ở mọi Bộ. Đối với một số Bộ theo quy định riêng của Chính phủ được tổ chức Cục, Tổng cục có chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành.

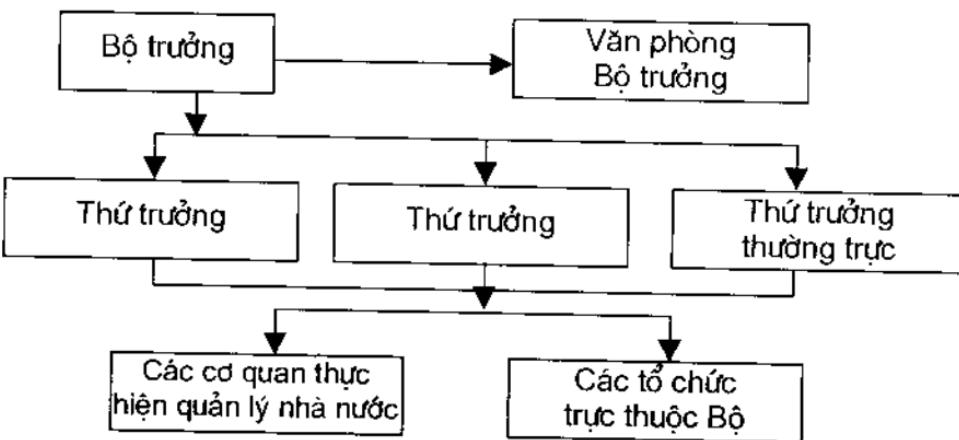
- Các tổ chức trực thuộc:

- + Các tổ chức sự nghiệp (Viện nghiên cứu khoa học, các trường, các trung tâm y tế v.v...).

- + Các tổ chức kinh doanh (những tổ chức này là những doanh nghiệp nhà nước trực thuộc nhưng không nằm trong cơ cấu hành chính của Bộ).

Cơ cấu tổ chức của Bộ được miêu tả ở Sơ đồ 6.5.

### *Sơ đồ 6.5. Cơ cấu tổ chức của Bộ (nguyên tắc chung)*

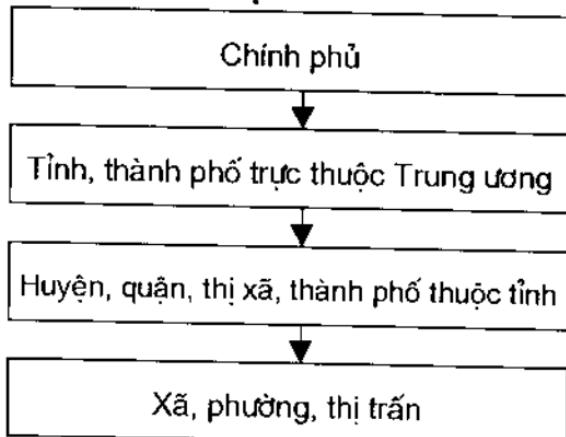


## **2. Cơ cấu bộ máy quản lý kinh tế ở địa phương**

### **2.1. Hệ thống chính quyền địa phương**

Nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam phân chia thành các đơn vị hành chính lãnh thổ, với cơ cấu tổ chức mô tả như Sơ đồ 6.6.

### **Sơ đồ 6.6. Tổ chức hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam**



Chính quyền địa phương ở Việt Nam được định nghĩa là một đơn vị hành chính lãnh thổ có đủ ba yếu tố:

- Hội đồng nhân dân do nhân dân địa phương bầu ra;
- Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra;
- Có ngân sách địa phương.

Với các quan niệm như trên, hiện nay cả nước có ba cấp chính quyền địa phương:

- Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;
- Xã, phường, thị trấn.

Mô hình bộ máy quản lý của địa phương được thể hiện theo sơ đồ sau.

### **Sơ đồ 6.7.**

**Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước ở các cấp chính quyền địa phương**

Cấp chính quyền	Cơ quan đại diện địa phương và chấp hành	Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân	Các cơ quan nhà nước của Trung ương tại địa phương
Thành phố, tỉnh	HĐND, UBND thành phố, tỉnh	Sở, Ban	Cục
Quận, huyện	HĐND, UBND quận, huyện	Phòng	Chi cục
Phường, xã, thị trấn	HĐND, UBND phường, xã	Công chức địa phương	Trạm đội công chức Trung ương

## **2.2. Chính quyền địa phương trong quản lý kinh tế**

Việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng cấp chính quyền địa phương căn cứ vào các tiêu chí sau:

- Cơ cấu phân chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ và cơ cấu phân chia thành ba cấp chính quyền địa phương.
- Cơ cấu kinh tế chung, cơ cấu ngành và cơ cấu kinh tế lãnh thổ, cùng sự phân công quản lý các lĩnh vực kinh tế giữa Trung ương và địa phương.
- Cơ chế quản lý nhà nước và cơ chế quản lý kinh tế trong sự nghiệp đổi mới.
- Trình độ tổ chức, cán bộ.
- Trình độ của hệ thống pháp luật.

### **2.2.1. Quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương**

Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là một đơn vị hành chính - lãnh thổ có vị trí quan trọng. Đó là một địa bàn tương đối rộng, có đủ điều kiện để xây dựng một cơ cấu kinh tế hợp lý nằm trong cơ cấu kinh tế chung của cả nước; có khả năng kết hợp một cách hài hòa các thành phần và yếu tố kinh tế theo sự phân công của Trung ương với thế mạnh của địa phương, phù hợp với yêu cầu chung của nền kinh tế quốc dân.

Trong lĩnh vực kinh tế, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tập trung vào các vấn đề sau:

- Thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về kinh tế trên lãnh thổ, tham gia với các cơ quan Trung ương trong công tác quy hoạch, kế hoạch hóa lãnh thổ, làm đầy đủ nghĩa vụ đối với cả nước, đối với Trung ương; bảo đảm kết cấu hạ tầng cho sự hoạt động kinh tế trên lãnh thổ; bảo vệ môi trường sống; bảo vệ an ninh và an toàn xã hội trên lãnh thổ.
- Trực tiếp lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách địa phương; xây dựng và quản lý các cơ sở kinh tế của địa phương trong mối quan hệ chặt chẽ với hoạt động của các tổ chức Trung ương diễn ra trên lãnh thổ.
- Định ra những chủ trương, những chính sách cụ thể để thi hành chính sách của Trung ương cho phù hợp với đặc điểm địa phương; tổ chức liên kết, liên doanh, hợp tác giữa các cơ sở kinh tế thuộc các ngành, các thành phần, các cấp quản lý khác nhau hoạt động trên lãnh thổ để tạo nên cơ cấu kinh tế lãnh thổ hợp lý và hiệu quả kinh tế - xã hội lãnh thổ cao nhất.
- Tổ chức chăm lo đời sống của toàn thể dân cư sống trên lãnh thổ, không phân biệt thuộc thành phần kinh tế nào và làm việc trong tổ chức thuộc cấp nào quản lý.
- Bảo đảm việc thi hành pháp luật và tăng cường pháp chế ở địa phương trên lãnh thổ; kiểm tra tất cả các cơ quan, xí nghiệp (Trung ương hay địa phương) trong việc chấp hành đầy đủ và nghiêm chỉnh pháp luật.

Riêng đối với thành phố, Hội đồng nhân dân còn có nhiệm vụ, quyền hạn quyết định những biện pháp có ý nghĩa quan trọng về vai trò trung tâm kinh tế - xã hội của các đô thị lớn,

xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, bảo đảm trật tự công cộng, giao thông, bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị.

Tổ chức bộ máy hành chính của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương do chính quyền địa phương chủ động vận dụng theo sự hướng dẫn cụ thể của Chính phủ và dựa vào những đặc điểm cụ thể của địa phương để hình thành cơ cấu bộ máy thích hợp trên nguyên tắc đảm bảo thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước, chấp hành sự chỉ đạo của Chính phủ. Bộ máy chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không nhất thiết rập khuôn theo cơ cấu bộ máy Chính phủ.

Chính quyền nhà nước cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình đối với các ngành và lĩnh vực ở địa phương thông qua các Sở. Sở là cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân nhưng cơ quan này chịu hai chiều lệ thuộc: Uỷ ban nhân dân và Bộ chủ quản. Chính phủ quy định tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân. Các cơ quan này có nhiệm vụ giúp Uỷ ban nhân dân, thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và đảm bảo sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở. Một tỉnh hiện nay thường có từ 20 Sở, ban ngành.

### *2.2.2. Quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*

Xét trong thứ bậc hành chính, các đơn vị hành chính - lãnh thổ này có vị trí pháp lý như nhau. Nhưng do điều kiện kinh tế - xã hội của các đơn vị này khác nhau nên cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng khác nhau. Có

thể chia ra làm 2 nhóm: (1) huyện và (2) quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, gọi chung là quận.

**Huyện:** huyện được xem như là địa bàn phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp hoặc ngư nghiệp là chủ yếu gắn bó với công nghiệp tạo thành một bộ phận quan trọng trong cơ cấu kinh tế lãnh thổ của tỉnh. Sự kết hợp các thành phần kinh tế (nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và công nghiệp...) trên địa bàn huyện không có nghĩa là xây dựng một cơ cấu kinh tế nông - công nghiệp (hay có thể lâm nghiệp, ngư nghiệp) do cấp huyện quản lý. Sự kết hợp đó được thực hiện thông qua nhiều tổ chức, các thành phần kinh tế khác (Trung ương, tỉnh, thành phố, Nhà nước, tư nhân) và các loại hình sản xuất, kinh doanh, cung cấp dịch vụ. Chính quyền huyện phát huy vai trò quản lý hành chính nhà nước để hướng dẫn, khuyến khích phát triển các cơ sở tiểu thủ công nghiệp, các tổ chức dịch vụ; đẩy mạnh hoạt động sản xuất, kinh doanh kể cả xuất nhập khẩu để tạo nguồn thu cho sự phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện. Huyện chỉ đạo phát triển kinh tế gồm các thành phần kinh tế trong đó chủ yếu các thành phần kinh tế tập thể và tư nhân. Huyện không nên xây dựng các đơn vị sản xuất, dịch vụ của mình nhưng phải biết phối hợp sử dụng lực lượng nhà nước của Trung ương và của tỉnh, thành phố thông qua việc quản lý phân phối, quản lý thị trường để tác động vào nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, tiểu thủ công nghiệp trên địa bàn huyện.

Chính quyền cấp huyện là cấp trung gian giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở. Tổ chức bộ máy huyện cần gọn nhẹ, giảm đầu mối các tổ chức, nhất là các tổ chức kinh doanh thương nghiệp. Số lượng phòng chức năng quản lý chuyên môn cần cẩn cứ vào

điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của huyện mà xác định một cách hợp lý.

**Quận:** là những đơn vị hành chính tương đương huyện nhưng có đặc điểm khác huyện. Kinh tế trên địa bàn thành phố là một khối thống nhất, không thể tách biệt cơ cấu các quận và thành phố. Và do đó, nhiều quốc gia quan niệm chính quyền thành phố (dù lớn hay nhỏ) là một đơn vị cơ sở.

Quản lý nhà nước, nhất là quản lý về kinh tế của thành phố và quận khác với tỉnh và huyện. Do không có cơ cấu kinh tế riêng, nội dung quản lý kinh tế hẹp hơn, nhưng nội dung quản lý các vấn đề thị trường, trật tự, an toàn xã hội rất phức tạp, trở nên quan trọng và nặng nề. Nội dung và yêu cầu về kế hoạch lãnh thổ cũng như kế hoạch địa phương của quận không bao quát như ở huyện nhất là kế hoạch sản xuất, dịch vụ, đời sống sinh hoạt như cung cấp điện, nước, nhà cửa bị chi phối và gắn với kế hoạch kinh tế - xã hội của thành phố và chịu sự quản lý của thành phố.

Nội dung quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền huyện, quận nhìn chung bao gồm:

- Xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.
- Hướng dẫn, kiểm tra, giám sát các tổ chức, các cơ sở sản xuất - kinh doanh của các thành phần kinh tế trong việc thực hiện pháp luật, chính sách, các quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn kinh tế - kỹ thuật của Nhà nước.

- Ra quyết định hoặc đề nghị cấp trên ra quyết định thành lập hoặc giải thể các tổ chức kinh tế theo phân cấp quản lý hiện hành.
- Cấp giấy phép kinh doanh cho các đơn vị kinh tế theo phân cấp của thành phố.
- Lập dự toán ngân sách để cấp trên duyệt và chấp hành chế độ thu - chi ngân sách.
- Phối hợp với cơ quan chức năng trong thu thuế.
- Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; trình cấp trên cấp chứng nhận giao quyền sử dụng đất; thanh tra, giám sát quản lý việc sử dụng đất.
- Huy động vốn, xây dựng và tu bổ kết cấu hạ tầng kỹ thuật theo quy định của cấp trên.
- Tổ chức hướng dẫn, bồi dưỡng, đào tạo cán bộ cơ sở ở các xã, phường, phục vụ cho công tác quản lý nhà nước và các thành phần kinh tế.

### *2.2.3. Chính quyền địa phương cấp xã, phường, thị trấn*

Cấp chính quyền này có tên gọi chung là chính quyền cấp cơ sở. Cũng như các cấp chính quyền địa phương khác, xã, phường và thị trấn cũng chia ra làm hai nhóm: xã và phường, thị trấn. Hai nhóm chính quyền cơ sở này tương đương nhau về bậc hành chính nhưng có những đặc trưng hoạt động khác nhau.

Là đơn vị hành chính có mối quan hệ trực tiếp hàng ngày với nhân dân, hoạt động của chính quyền địa phương cấp cơ

sở vừa phải bảo đảm đúng chính sách, pháp luật của Nhà nước, vừa phải sát với những đặc điểm cụ thể của địa phương.

Chính quyền cơ sở quản lý hành chính nhà nước về đời sống chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng; không đứng ra sản xuất - kinh doanh cũng như không can thiệp vào hoạt động kinh doanh của các đơn vị kinh tế.

Chính quyền cấp cơ sở quản lý chủ yếu về hành chính, hộ tịch, trật tự an toàn xã hội, giữ gìn pháp chế trong mọi mặt đời sống xã hội trên địa bàn.

Chính quyền cấp cơ sở có một vị trí quan trọng trong hệ thống chính quyền bốn cấp ở nước ta, nối liền trực tiếp chính quyền với nhân dân. Một bộ máy nhà nước mạnh và có hiệu lực phải dựa trên chính quyền cấp cơ sở mạnh. Hội đồng nhân dân phải thực sự là người đại biểu cho nhân dân ở cơ sở. Uỷ ban nhân dân phải có đủ năng lực, hiệu lực xử lý kịp thời những yêu cầu hàng ngày của nhân dân. Hơn bao giờ hết, chính quyền cơ sở thể hiện trực tiếp hiệu lực quản lý của Nhà nước, quyền làm chủ của nhân dân, thể hiện bản chất và tính ưu việt của chế độ.

Trong công cuộc đổi mới hiện nay, xác định lại chức năng, nhiệm vụ, cơ chế quản lý, đổi mới tổ chức, cán bộ, chế độ làm việc, tinh giản bộ máy hành chính nhà nước các cấp đang là một nhiệm vụ bức thiết của Đảng và Nhà nước ta. Việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đó cần phải được quan tâm đặc biệt để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền các cấp.

### **2.3. Vai trò của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong quản lý kinh tế**

Các chức năng quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng ở địa phương được thực hiện bởi Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND).

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có chức năng quản lý tập trung, thống nhất mọi công việc quản lý hành chính nhà nước trên lãnh thổ; bảo đảm pháp chế và quyền dân chủ của nhân dân; giám sát mọi cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và công dân chấp hành đúng pháp luật nhà nước trên lãnh thổ; tham gia quản lý và xây dựng kinh tế trên lãnh thổ bao gồm cả phần Trung ương quản lý và phần địa phương quản lý; chăm lo xây dựng phần kinh tế và kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do địa phương trực tiếp quản lý; làm đủ nghĩa vụ của địa phương với Nhà nước; chăm lo đời sống của toàn thể dân cư sống trên lãnh thổ; quản lý và bảo vệ tài nguyên và môi trường.

Các cấp chính quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn đối với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, không phân biệt kinh tế Trung ương hay địa phương.

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có chức năng quản lý công việc trên lãnh thổ căn cứ vào Hiến pháp, Luật và các văn bản Nhà nước cấp trên. Vấn đề quan trọng là phải xác định rõ vai trò của HĐND và UBND, mối quan hệ nội tại, ảnh hưởng và tác động lẫn nhau giữa hai tổ chức này.

Chức năng, nhiệm vụ, hiệu lực quản lý của HĐND và UBND các cấp hành chính được xác định thông qua các văn bản pháp luật quan trọng như Luật Ngân sách, Luật Tổ chức

HDND và UBND (năm 1994) và Pháp lệnh về quyền hạn, nghĩa vụ của HĐND và UBND.

### *2.3.1. Hội đồng nhân dân*

Hội đồng nhân dân, theo quy định của Hiến pháp, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đồng thời là đại diện cho ý chí nguyện vọng và quyền làm của nhân dân, do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Đó không phải là cơ quan lập pháp ở địa phương mà là cơ quan chức năng quản lý nhà nước, quyết định và bảo đảm thực hiện các chủ trương, biện pháp để phát huy tiềm năng của địa phương xây dựng và phát triển về các mặt xuất phát từ lợi ích chung của đất nước và lợi ích riêng của nhân dân địa phương. Như vậy, HĐND các cấp suy cho cùng là một khâu đặc biệt của bộ máy hành pháp, bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, Luật, các văn bản pháp quy tại địa phương.

Lần đầu tiên Nghị quyết Trung ương VIII (khóa VII) của Đảng Cộng sản Việt Nam (1/1995) nhấn mạnh vai trò tự quản đối với chính quyền địa phương trong chiến lược cải cách hành chính nhà nước hiện nay, thể hiện tư tưởng "tăng quyền tự chủ cho Hội đồng nhân dân trong việc quyết định những vấn đề mang tính địa phương".

Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND trong lĩnh vực kinh tế bao gồm:

- Ra nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách, về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân địa phương.

- Quyết định chủ trương, biện pháp phân bổ lao động và dân cư địa phương, biện pháp quản lý các nguồn tài nguyên ở địa phương; giải quyết việc làm, cải thiện điều kiện làm việc và sinh hoạt, bảo vệ sức khỏe, chăm sóc người già và trẻ em ở địa phương; bảo vệ môi trường ở địa phương.

- Ra nghị quyết về những vấn đề ở địa phương, bao gồm cả những vấn đề liên quan đến các doanh nghiệp, cơ quan Trung ương đóng ở địa phương, vì nó là cơ quan quản lý hành chính nhà nước trên lãnh thổ.

- Giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương cũng như Hội đồng nhân dân cấp dưới.

- Có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không đúng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

- Giám sát công việc của của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và có quyền đình chỉ, bác bỏ những quyết định sai trái của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

- Giám sát công tác của Tòa án nhân dân và phối hợp với Viện Kiểm sát nhân dân để thực hiện pháp luật và tăng cường pháp chế.

**Hoạt động của Hội đồng nhân dân:** nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân thống nhất quy định là 5 năm.

**Hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp** thông qua 5 hình thức chủ yếu sau:

- Các kỳ họp của Hội đồng nhân dân.

- Các hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân.

- Các hoạt động của Uỷ ban nhân dân.
- Các hoạt động của các ban chuyên trách do Hội đồng nhân dân lập nên.
- Hoạt động của các đại biểu Hội đồng nhân dân.

Hiệu lực của Hội đồng nhân dân chính là hiệu lực của các hình thức hoạt động trên.

### *2.3.2. Uỷ ban nhân dân*

Theo Hiến pháp 1992: "Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, Luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết của Hội đồng nhân dân".

Với định nghĩa trên, Uỷ ban nhân dân có hai tư cách, nhưng thống nhất.

Thứ nhất, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân; chịu trách nhiệm thi hành các nghị quyết của HĐND và báo cáo công việc trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Uỷ ban nhân dân cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền bãi miễn các thành viên của Uỷ ban nhân dân, giám sát các hoạt động và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Uỷ ban nhân dân cùng cấp. Uỷ ban nhân dân chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân và đôn đốc của Thường trực Hội đồng nhân dân.

Thứ hai, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nên Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm không chỉ chấp hành những Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp mà cả các quyết định của các cơ quan chính quyền cấp trên, thi

hành luật thống nhất trên cả nước. Tất cả các Ủy ban nhân dân các cấp chịu sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất.

Để tăng cường tính hệ thống thứ bậc của bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương xuống địa phương, Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn việc bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, các thành phố trực thuộc Trung ương.

Là cơ quan hành chính, UBND chịu trách nhiệm điều hành công việc hàng ngày của Nhà nước ở địa phương. Thẩm quyền chủ yếu của UBND về kinh tế bao gồm:

- Quyết định chương trình thực hiện kế hoạch, ngân sách và các biện pháp thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân.
- Báo cáo trước Hội đồng nhân dân để án thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn. Vạch và điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính ở địa phương.
- Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định có hiệu lực pháp lý để chấp hành các quyết định của cơ quan hành chính cấp trên (Chính phủ và các Bộ) và của Hội đồng nhân dân cùng cấp.
- Tổ chức thực hiện, kiểm tra và có quyền đình chỉ, xóa bỏ hiệu lực những quyết định không đúng của chính quyền địa phương cấp dưới. Phê chuẩn kết quả bầu cử của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp.

Tổ chức của Ủy ban nhân dân gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên Ủy ban nhân dân. Chủ tịch phải là

đại biểu Hội đồng nhân dân. Các thành viên khác không nhất thiết là đại biểu Hội đồng nhân dân. Chủ tịch được Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu nhưng do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn (Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh do Thủ tướng chính phủ phê chuẩn).

**Hoạt động của Ủy ban nhân dân:** Ủy ban nhân dân là một thiết chế tập thể, do Chủ tịch Ủy ban nhân dân lãnh đạo và điều hành hoạt động. Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể và ra quyết định theo đa số.

Công cuộc đổi mới cơ chế quản lý kinh tế hiện nay đòi hỏi phải tiến hành cải cách tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế theo hướng phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường, với sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo những trọng tâm sau đây:

- Phân định rõ mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế.
- Xây dựng được hệ thống phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước, xử lý tốt mối quan hệ giữa nhà nước ở Trung ương và chính quyền địa phương.
- Xây dựng cơ cấu bộ máy gọn nhẹ với những mối quan hệ nội bộ và với bên ngoài hợp lý, khắc phục nhiều đầu mối, nhiều khâu trung gian.
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực, phẩm chất phù hợp với nhiệm vụ trong điều kiện mới.
- Xây dựng một hệ thống thể chế để xây dựng, tổ chức bộ máy quản lý bằng pháp luật.
- Xây dựng hệ thống thông tin quản lý kinh tế hoàn chỉnh.

## **TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 6**

Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, mang tính độc lập tương đối, bao gồm các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế từ Trung ương đến địa phương. Bộ máy đó tuân thủ những nguyên tắc của khoa học tổ chức nói chung và cả những nguyên tắc chính trị - xã hội phản ánh đặc trưng riêng của mỗi Nhà nước.

Không có cách duy nhất để xây dựng bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế. Ngược lại, mô hình được lựa chọn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Tuy nhiên, tính đa dạng của bộ máy quản lý không ngăn cản việc sử dụng một quy trình thống nhất cho việc xây dựng và hoàn thiện cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế.

Theo các cấp bậc hành chính lãnh thổ, bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng ở Việt Nam gồm 4 cấp: cấp Trung ương và ba cấp địa phương (cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã). Bộ máy quản lý nhà nước ở Trung ương bao gồm Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Ở địa phương, các chức năng quản lý nhà nước được thực hiện bởi các cơ quan của chính quyền địa phương là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Để đảm bảo hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước trong điều kiện cơ chế thị trường, bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế phải được đổi mới một cách đồng bộ.

## **Các thuật ngữ chuyên ngành**

1. Bộ máy nhà nước
2. Cơ quan nhà nước
3. Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế
4. Quốc hội
5. Chính phủ
6. Bộ
7. Chính quyền địa phương
8. Hội đồng nhân dân
9. Uỷ ban nhân dân
10. Sở
11. Chuyên môn hóa chức năng quản lý
12. Phân nhóm chức năng quản lý
13. Phạm vi quản lý
14. Phân cấp quản lý
15. Tập trung trong xây dựng bộ máy quản lý nhà nước
16. Tập quyền
17. Tản quyền

18. Phân quyền (phi tập trung hóa trong xây dựng bộ máy quản lý nhà nước)
19. Phân quyền chức năng (phi tập trung hóa theo chức năng)
20. Phân quyền lãnh thổ (phi tập trung hóa theo lãnh thổ).

## **CHƯƠNG 7**

# **CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

### **I. TỔNG QUAN VỀ CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

#### **1. Khái niệm cán bộ quản lý nhà nước về kinh tế**

Cán bộ Nhà nước là những người làm việc trong các cơ quan của Nhà nước và được Nhà nước trả lương hoặc phụ cấp lương hàng tháng. Cán bộ Nhà nước có thể làm việc ở các cơ quan lập pháp (Quốc hội), tư pháp (Tòa án, Viện Kiểm sát), các cơ quan văn hóa giáo dục (trường học, nhà trẻ, nhà xuất bản v.v...), các lực lượng an ninh quốc phòng (bộ đội, công an), các doanh nghiệp nhà nước, các cơ quan hành chính các cấp (Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân các cấp), các cơ quan thông tin đại chúng (phát thanh, truyền hình, viễn thông, bưu chính v.v...), các cơ quan quản lý chức năng (các Bộ, Viện v.v...), các cơ quan của Đảng v.v... Như vậy, cán bộ Nhà nước theo quy chế hiện nay có các đặc trưng chủ yếu sau đây:

- Được bố trí làm việc thường xuyên trong các cơ quan, tổ chức thuộc guồng máy Nhà nước (được Đảng, Nhà nước trả lương hoặc trợ cấp hàng tháng về lương).

- Được tuyển dụng, bổ nhiệm theo ngạch bậc.

- Được hưởng lương (hoặc trợ cấp về lương) từ ngân sách nhà nước.

*Cán bộ quản lý kinh tế* là công chức Nhà nước làm việc trong lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế, được bố trí trong hệ thống các cơ quan quản lý kinh tế nằm trong bộ máy Nhà nước.

Cán bộ quản lý kinh tế trong phạm vi hẹp là một bộ phận công chức làm việc trong các cơ quan quản lý kinh tế của Chính phủ và chính quyền các cấp. Loại cán bộ này còn được gọi là công chức hành chính - kinh tế.

Như vậy, những người dưới đây không phải là cán bộ quản lý kinh tế:

- Những người không phải là công chức nói chung.

- Những người làm việc trong các cơ quan sự nghiệp của Nhà nước.

- Những người làm việc trong các tổ chức chính trị - xã hội.

- Những người được xếp vào diện công chức trong các doanh nghiệp nhà nước.

- Những người làm việc trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước nhưng không thực hiện chức năng quản lý kinh tế. Việc phân biệt này không đơn giản, xuất phát từ chỗ bộ máy Nhà nước và bộ máy quản lý kinh tế của nó có sự giao thoa,

mặc dù bộ máy quản lý kinh tế là một phân hệ của bộ máy nhà nước. Hơn nữa, chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước là chức năng kinh tế - xã hội.

Do tính chất đặc thù của các quốc gia khác nhau nên khái niệm công chức giữa các nước cũng không hoàn toàn thống nhất. Có nước chỉ giới hạn công chức trong phạm vi quản lý nhà nước, thi hành pháp luật. Cũng có nước quan niệm công chức bao gồm cả những người làm việc trong các cơ quan sự nghiệp, thực hiện dịch vụ công. Nhìn chung, các nước đều giới hạn công chức trong phạm vi bộ máy hành chính nhà nước (Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương); những nhà hoạt động chính trị do bầu cử hay hoạt động kinh doanh không phải là công chức.

Ở nước ta phù hợp với thể chế chính trị và tổ chức bộ máy Nhà nước, Đảng, đoàn thể, chúng ta không dùng khái niệm "cán bộ, công chức" để chỉ tất cả những nhân viên làm việc trong hệ thống chính trị mà trong đó có phân biệt các loại khác nhau.

Theo Pháp lệnh Cán bộ, công chức ban hành năm 2003 và các văn bản khác của Chính phủ thì công chức nhà nước là công dân Việt nam được đào tạo, tuyển dụng và được sắp xếp vào ngạch bậc nhất định nhằm thực hiện một nhiệm vụ thường xuyên trong bộ máy nhà nước và được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Như vậy, công chức nhà nước ở nước ta là một bộ phận của cán bộ nhà nước và được xác định dựa trên 4 tiêu chí sau:

- Là công dân Việt Nam.

- Được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc bầu cử vào làm việc trong biên chế chính thức của bộ máy nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

- Được xếp vào một ngạch trong hệ thống ngạch bậc của công chức do Nhà nước quy định.

- Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Căn cứ vào những tiêu chí đó, có 8 loại sau đây được gọi là "cán bộ công chức" của nước ta:

- Những người do bầu cử để đảm nhận chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

- Những người làm việc trong tổ chức chính trị - xã hội và một số tổ chức xã hội - nghề nghiệp, được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc phân công làm nhiệm vụ thường xuyên trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

- Những người làm việc trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp được tuyển dụng bổ nhiệm hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước, được phân loại theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn và được xếp vào một ngạch.

- Các Thẩm phán, Kiểm sát viên được bổ nhiệm theo luật Tổ chức tòa án nhân dân, Pháp lệnh về Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân; Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân và Pháp lệnh về Viện Kiểm sát nhân dân.

- Những người làm việc trong các cơ quan thuộc quân đội, công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, hạ sĩ quan, binh sĩ, được tuyển dụng bổ

nhiệm hoặc giao làm nhiệm vụ thường xuyên trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

- Thành viên Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc, Kế toán trưởng các doanh nghiệp nhà nước.

- Những người do bầu cử để đảm nhiệm theo nhiệm kỳ các chức vụ trong Thường trực HĐND, UBND, Bí thư, Phó bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội xã, phường, thị trấn.

- Những người được tuyển dụng đảm nhiệm chức danh chuyên môn thuộc UBND xã, phường, thị trấn.

Như vậy, khái niệm cán bộ công chức của ta bao hàm một phạm vi rộng hơn so với khái niệm công chức hành chính của các quốc gia khác trên thế giới. Phạm trù công chức của ta không giới hạn trong phạm vi nền hành chính nhà nước mà nó bao hàm cả hệ thống chính trị. Đó là đặc thù xuất phát từ chế độ chính trị của chúng ta. Trong đội ngũ cán bộ công chức đó, mỗi loại có đặc thù riêng, có quy chế riêng. Công chức trong bộ máy hành chính nhà nước có quy chế riêng không giống các cán bộ khác.

## **2. Phân loại cán bộ quản lý kinh tế**

Mục đích của việc phân loại cán bộ quản lý kinh tế có ý nghĩa về lý luận và thực tiễn trong quản lý nhà nước, nhằm góp phần xác định quyền và nghĩa vụ của cán bộ trong bộ máy nhà nước và là cơ sở cho việc quy hoạch cán bộ, đáp ứng yêu cầu của các loại công việc, tạo ra sự cân đối trong việc sắp xếp và quản lý cán bộ quản lý kinh tế.

Cán bộ quản lý kinh tế được phân loại theo nhiều tiêu thức khác nhau, theo tính chất công việc đảm nhận trong các cơ quan quản lý nhà nước theo ngạch và theo bậc công chức.

### **2.1. Phân loại theo trình độ đào tạo**

- a) Công chức loại A là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn giáo dục đại học và sau đại học;
- b) Công chức loại B là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn giáo dục nghề nghiệp;
- c) Công chức loại C là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn dưới giáo dục nghề nghiệp.

### **2.2. Phân loại cán bộ quản lý kinh tế theo tính chất công việc**

Theo tiêu thức này, cán bộ quản lý kinh tế trong các cơ quan quản lý nhà nước được chia thành 4 loại:

#### **2.2.1. Cán bộ lãnh đạo, chỉ huy**

Cán bộ lãnh đạo là những công chức giữ cương vị chỉ huy trong điều hành công việc của các cơ quan quản lý kinh tế thuộc bộ máy nhà nước. Tùy theo tính chất công việc ở các vị trí khác nhau mà phân ra cán bộ lãnh đạo ở các cấp độ cao thấp khác nhau.

Cán bộ lãnh đạo là người được quyền ra quyết định quản lý, chịu trách nhiệm cá nhân về hoạt động của đơn vị mình phụ trách, tổ chức và điều hành những đơn vị hoặc cá nhân dưới quyền thực hiện công việc.

Cán bộ lãnh đạo được giao những thẩm quyền nhất định, thẩm quyền đó gắn với chức vụ mà họ đảm nhiệm.

Cán bộ lãnh đạo trong quản lý nhà nước về kinh tế là bộ phận quan trọng nhất, quyết định tính hiệu quả và hiệu lực của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế.

### *2.2.2. Công chức chuyên môn, nghiệp vụ*

Chuyên gia là những người có chuyên môn kỹ thuật, có khả năng nghiên cứu đề xuất những phương hướng, quan điểm và thực thi công việc chuyên môn phức tạp. Họ là những người tư vấn cho lãnh đạo, đồng thời cũng là những nhà chuyên môn tác nghiệp những công việc đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn nhất định.

Cán bộ chuyên gia cần phải được đào tạo theo những ngạch, bậc chuyên môn nhất định có tính chất chuyên môn hóa sâu.

### *2.2.3. Cán bộ thi hành công vụ nhân danh quyền lực Nhà nước:* Là những người mà bản thân họ không có thẩm quyền ra quyết định như các cán bộ lãnh đạo. Họ là những người thừa hành công việc, thực thi công vụ. Họ được trao những thẩm quyền nhất định trong phạm vi công tác của mình khi làm phận sự.

Ví dụ: cán bộ làm nhiệm vụ cảnh sát, thuế vụ, hải quan, thanh tra v.v... khi thực hiện công vụ họ có quyền bắt buộc người khác phải thực hiện luật pháp.

Cán bộ thi hành công vụ là lực lượng đông đảo nhất trong hệ thống quản lý. Đội ngũ này trực tiếp thực thi các thủ tục

hành chính. Bởi vậy trong cải cách hành chính, nếu thủ tục hành chính là khâu xung yếu thì không thể không chú ý đến đội ngũ cán bộ này.

**2.2.4. Nhân viên hành chính:** Là những người thực hành nhiệm vụ do các cán bộ lãnh đạo giao phó. Họ là những người làm công tác phục vụ trong bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế. Bản thân họ có trình độ chuyên môn kỹ thuật ở mức thấp nên chỉ tuân theo sự hướng dẫn của cấp trên. Nhân viên văn thư, đánh máy, lái xe... là những người thuộc nhóm này.

### **2.3. Phân loại cán bộ quản lý kinh tế theo ngạch, bậc**

#### **2.3.1. Ngạch cán bộ quản lý kinh tế**

Ngạch là một khái niệm chỉ trình độ, năng lực, khả năng chuyên môn và ngành nghề của cán bộ. Ngạch là một dấu hiệu đặc thù của cán bộ trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Bất cứ một người cán bộ quản lý nào, sau khi được chính thức tuyển dụng, đều được xếp vào một ngạch nhất định. Người ta căn cứ vào quá trình đào tạo, vào khả năng chuyên môn nghiệp vụ để phân loại cán bộ quản lý theo các ngạch khác nhau và có chức năng tiêu chuẩn riêng. Người cán bộ quản lý muốn nhập ngạch hoặc lên ngạch cao hơn thì phải được xét chọn và qua thi tuyển.

Căn cứ để xếp vào ngạch đối với cán bộ quản lý chủ yếu là do năng lực chuyên môn thể hiện qua các văn bằng phản ánh quá trình đào tạo. Ví dụ, những người không được đào tạo chính quy, được tuyển vào để làm những công việc giản đơn thì xếp vào ngạch nhân viên hành chính; những người được đào tạo ở bậc trung học thì xếp và ngạch cán sự; ngạch

chuyên viên đòi hỏi công chức phải được đào tạo ở trình độ đại học v.v...

Người cán bộ quản lý thuộc một ngạch nhất định khi tuyển dụng, nếu không được đào tạo để nâng lên trình độ cao hơn thì sẽ mãi mãi nằm lại ở ngạch đó. Muốn chuyển lên ngạch trên, người cán bộ quản lý phải có văn bằng cao hơn, hoặc qua một kỳ thi tuyển nhập ngạch mới.

Theo quy chế công chức ban hành kèm theo Quyết định số 76/SL tháng 5/1950 thì nhân viên hành chính được xếp vào 6 ngạch là tá sự, cán sự, tham sự, kiểm sự, giám sự và đốc sự (tính từ thấp đến cao). Nhưng các ngạch đó nay không còn sử dụng nữa. Hiện nay, cán bộ quản lý kinh tế trong bộ máy quản lý nhà nước ta được xếp theo ngạch nhân viên trong bộ máy quản lý nhà nước ta được xếp theo ngạch nhân viên, cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cấp cao và cố vấn theo Quyết định số 414/TCCP-VC ngày 29/5/1993.

Theo Pháp lệnh Cán bộ công chức 2003, công chức được phân theo ngạch như sau:

- a) Công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương trở lên;
- b) Công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương;
- c) Công chức ngạch chuyên viên và tương đương;
- d) Công chức ngạch cán sự và tương đương
- d) Công chức ngạch nhân viên và tương đương.

Thật ra, tên gọi các ngạch chỉ là một quy ước. Vấn đề quan trọng là định rõ tiêu chuẩn cho từng ngạch để có căn cứ thỏa đáng xếp cán bộ vào các ngạch nhất định.

### 2.3.2. Bậc

Mỗi ngạch được chia thành nhiều bậc. Bậc là các thứ hạng trong một ngạch. Nếu chuyển ngạch phải được đào tạo, phải qua thi tuyển, thì việc nâng bậc trong phạm vi ngạch chỉ phụ thuộc và thâm niên công tác, chất lượng công tác và kỷ luật của cán bộ.

Người cán bộ quản lý khi nâng bậc không phải thi tuyển, cũng không đòi hỏi quá trình đào tạo thể hiện qua văn bằng. Nếu cán bộ quản lý hoàn thành nhiệm vụ được giao, không vi phạm quy chế công chức thì cứ đến thời gian ấn định họ sẽ được nâng lên bậc trên kế tiếp. Tuy nhiên, nếu cán bộ có những cống hiến xuất sắc, thì cũng có thể được xét nâng bậc trước thời hạn hoặc vượt bậc. Cán bộ quản lý có thể không được chuyển ngạch, nhưng theo thâm niên họ liên tục được nâng bậc. Bởi vậy, số lượng của một ngạch phải tính đến yếu tố bảo đảm cho một cán bộ: Nếu suốt đời chỉ thuộc một ngạch nào đó vẫn luôn được nâng bậc khi đến niên hạn, cho đến khi về hưu. Thông thường, người ta sắp xếp cán bộ ngạch thấp có nhiều bậc, vì người gia nhập ngạch thấp thường ít tuổi, nếu họ không có điều kiện để chuyển ngạch mà suốt đời công tác nằm trong ngạch đó sẽ rất dài, nên cần có nhiều bậc để họ có thể lên lương, không dẫn đến tình trạng đội khung, vượt khung của ngạch và không kích thích cán bộ quản lý phấn đấu. Nhưng ngược lại, cán bộ quản lý khi gia nhập ngạch cao

thì tuổi đời đã lớn, thời gian công tác còn lại ngắn nên chỉ cần số bậc ít.

Phân loại cán bộ quản lý chỉ có ý nghĩa định tính nhằm giúp cho việc xác định cơ cấu cán bộ quản lý trong việc quy hoạch mà chưa rõ trình độ, năng lực quản lý của cán bộ quản lý trong từng loại khác nhau. Bởi vậy, cách phân loại trên đây tồn tại như là một ý niệm phục vụ cho công tác chỉ đạo mà chưa đáp ứng được yêu cầu tiêu chuẩn hóa cán bộ quản lý kinh tế.

### **3. Vai trò của cán bộ quản lý kinh tế**

Trong quá trình phát triển kinh tế của các quốc gia, đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế đã trở thành những lực lượng quan trọng quyết định sự thành công hay thất bại của một hệ thống quản lý; hiệu quả của các hoạt động kinh tế - xã hội và chính trị v.v...

- Cán bộ quản lý là người trực tiếp tham gia vào quá trình hoạch định các đường lối chính sách, các thể chế và cơ chế quản lý kinh tế - xã hội của đất nước.

- Cán bộ quản lý là những người có khả năng đưa ra phương án tối ưu nhằm sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của xã hội.

- Cán bộ quản lý là người đại diện cho Nhà nước, là người thực thi công vụ.

Công vụ là một yếu tố quan trọng của nền hành chính quốc gia. Nó là một loại lao động đặc thù để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, để thi hành luật pháp, đưa pháp luật

vào đời sống và để quản lý, sử dụng có hiệu quả tài sản chung và ngân sách nhà nước phục vụ nhiệm vụ chính trị.

Khác với các hoạt động thông thường khác, công vụ là hoạt động dựa trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước. Nó được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước và nhằm sử dụng quyền lực đó để thực hiện các nhiệm vụ quản lý của cơ quan nhà nước. Hoạt động công vụ là hoạt động có tổ chức và tuân thủ những quy chế bắt buộc, theo trật tự, có tính chất thứ bậc chặt chẽ, chính quy, liên tục. Hoạt động công vụ do các cán bộ công chức của bộ máy nhà nước thực hiện, cho nên khi nói đến nền công vụ, yếu tố trước tiên được đề cập đến là đội ngũ công chức. Ngoài ra nền công vụ cũng bao hàm những yếu tố như: Thể chế của nền công vụ, chính sách chế độ đối với công chức, hệ thống tổ chức quản lý công chức và công vụ, các công sở Nhà nước. Như vậy, công vụ là một loại lao động đặc thù mang tính quyền lực và pháp lý được thực thi bởi đội ngũ công chức, mà trọng tâm là đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt của đời sống xã hội.

- Cán bộ quản lý là cầu nối giữa Nhà nước với nhân dân và các tổ chức kinh tế. Hiệu quả hoạt động của cán bộ quản lý quyết định hiệu lực và hiệu quả của bộ máy quản lý kinh tế và bộ máy nhà nước nói chung.

- Cán bộ quản lý là một trong những nhân tố đảm bảo sự thành công của quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Khi đề cập đến vai trò xã hội của nhà quản lý. Ông Kim Woo Choong đã viết: "Quản lý công ty cũng là một sứ mệnh xã hội. Tôi tin rằng, doanh nhân là những người được giao sứ

mệnh góp phần phát triển và hoàn thiện dân tộc thông qua các hoạt động kinh tế”.

Ngày nay, lao động quản lý ngày càng có xu hướng nâng cao và trở thành một bộ phận quan trọng trong cơ cấu lao động xã hội, là một nghề với cơ cấu phức tạp trong cơ cấu sản xuất xã hội được chuyên môn hóa, hiệp tác hóa. Do đó, đòi hỏi chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý ngành càng cao, càng chuyên sâu.

Vai trò cán bộ quản lý ngày càng tăng do:

- Sản xuất xã hội ngày càng phát triển cả về chiều rộng lẫn chiều sâu và có sự cạnh tranh quyết liệt trên thị trường. Điều đó làm tăng số lượng các phương án và quyết định lựa chọn phương án tối ưu trở nên phức tạp hơn.

- Tác động của các quyết định quản lý đối với đời sống kinh tế - xã hội vừa sâu sắc, vừa có hiệu quả lớn hoặc để lại hậu quả nghiêm trọng, đòi hỏi trách nhiệm cao của mỗi cán bộ quản lý cả về chất lượng lẫn tính khoa học của các quyết định quản lý.

- Sự tăng nhanh khôi lượng tri thức và độ phức tạp của cơ cấu tri thức, sự xuất hiện của hệ thống thông tin mới gồm có thông tin quản lý đã và đang mở rộng, đòi hỏi khả năng xử lý chọn lọc để có quyết định quản lý đúng đắn và có hiệu quả.

Vai trò cán bộ quản lý ngày càng tăng, thực chất là do đòi hỏi người cán bộ khả năng phát huy nhân tố chủ quan, có bản lĩnh, tri thức và năng động trên cơ sở nắm vững và vận dụng quy luật khách quan cũng như các quan điểm, đường

lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của công cuộc đổi mới.

## **II. XÂY DỰNG ĐỘI NGŨ CÁN BỘ QUẢN LÝ KINH TẾ**

### **1. Kế hoạch hóa đội ngũ cán bộ quản lý**

Kế hoạch hóa đội ngũ cán bộ quản lý phải xuất phát từ mục tiêu và kế hoạch hoạt động của toàn bộ hệ thống quản lý. Nói cách khác, từ chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu cần đạt và cơ cấu tổ chức xác định số lượng cán bộ. Trên cơ sở đó có kế hoạch tuyển chọn, đào tạo, sắp xếp, đề bạt, bố trí, sử dụng và đánh giá cán bộ.

Những nội dung cơ bản và tính chất dài hạn của các biện pháp xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý, tính hiệu quả của công tác đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý đòi hỏi phải tăng cường kế hoạch hóa công tác cán bộ.

Kế hoạch hóa công tác cán bộ là một nhiệm vụ hết sức phức tạp, trong đó việc tuyển chọn cán bộ là khâu xuất phát. Kế hoạch tuyển chọn được quy định trong kế hoạch đào tạo chuyên gia về quản lý ở các trường đại học và trung học chuyên nghiệp, các trường quản lý, trong kế hoạch phát triển hệ thống đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý, kế hoạch đào tạo đội ngũ dự bị v.v... Kế hoạch hóa công tác cán bộ quản lý được tiến hành theo trình tự:

- Trước hết, tiến hành dự báo tình hình cán bộ, những sự biến động cán bộ và những nhu cầu mới về số lượng và chất lượng cán bộ;

- Vạch kế hoạch bổ sung cán bộ và kế hoạch luân chuyển cán bộ. Từ đó mới có thể xác định biện pháp và hình thức tuyển chọn cán bộ từ nội bộ và từ bên ngoài. Bộ phận cơ bản của kế hoạch này là kế hoạch về cán bộ dự bị và tổ chức đào tạo bồi dưỡng cán bộ quản lý một cách có hệ thống:
- Cuối cùng là kế hoạch hóa từng mặt riêng biệt, như kế hoạch trẻ hóa đội ngũ cán bộ quản lý, kế hoạch định kỳ nâng cao trình độ cán bộ đương chức.

## **2. Đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý kinh tế**

Chất lượng đi từ giáo dục, đào tạo như là một chân lý trong thời đại ngày nay. Chân lý này không chỉ đúng với các doanh nghiệp mà còn đúng với mọi tổ chức trong đó có Nhà nước. Giáo dục, đào tạo là con đường cơ bản để có một nguồn nhân lực đáp ứng được các yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa ở Việt Nam hiện nay. Trong các nhân tố ảnh hưởng đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý, nhóm nhân tố về đạo tạo, giáo dục và bồi dưỡng là nhân tố cơ bản, trực tiếp. Giáo dục, đào tạo tác động trực tiếp vào nhận thức làm cho con người hiểu biết tốt hơn các quy luật khách quan, từ đó có được những hành vi phù hợp với yêu cầu của công tác. Giáo dục, đào tạo ở đây cần được hiểu theo nghĩa rộng nhất, tức là không chỉ đào tạo về chuyên môn thuần túy, mà còn giáo dục sự giác ngộ về giai cấp, tinh thần dân tộc, ý thức trách nhiệm, quan niệm đạo đức, tác phong công tác, vai trò và vị trí của mỗi người trong công cuộc đổi mới nói chung và trong bộ máy nhà nước nói riêng. Giáo dục, đào tạo không nên hiểu chỉ bó hẹp là trách nhiệm của các cơ sở

đào tạo mà còn là sự nghiệp của toàn dân, của các cơ quan đang và sẽ sử dụng công chức, của các nhà lãnh đạo các cấp chính quyền.

Hơn bao giờ hết, sự nghiệp đổi mới đất nước cả về kinh tế chính trị văn hóa và xã hội đặt ra cho nhà nước nhiệm vụ lớn lao. Vai trò của Nhà nước ngày càng tăng trong quá trình phát triển. Vai trò đó chỉ được thực hiện khi có một đội ngũ cán bộ quản lý được đào tạo một cách có hệ thống.

Khi xem xét vấn đề đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý cần quan tâm đến những vấn đề sau:

- Quy mô và cơ cấu đào tạo: Quy mô đào tạo phản ánh số lượng cán bộ quản lý cần thiết cho hoạt động công vụ trong bộ máy nhà nước. Để có một quy mô hợp lý và đào tạo đi trước một bước cần phải thực hiện tốt công tác quy hoạch cán bộ quản lý. Cơ cấu đào tạo phản ánh cơ cấu ngành nghề cần thiết theo số lượng và chất lượng. Vấn đề này cần được đặc biệt quan tâm. Trong đội ngũ cán bộ quản lý thường có hiện tượng chuyển nghề, từ một nghề được đào tạo ban đầu sau một thời gian công tác được đề bạt, bố trí vào nhiều chức vụ khác nhau, những chức vụ này đòi hỏi một chuyên môn hoàn toàn khác với chuyên môn được đào tạo. Để giải quyết vấn đề này cần đào tạo lại hoặc đào tạo bổ sung cho phù hợp với công tác đang đảm trách.

- Đào tạo và đào tạo lại: Trong một nền kinh tế tri thức đội ngũ cán bộ quản lý không thể chỉ đào tạo một lần là đủ để hoàn thành tốt nhiệm vụ suốt cả đời. Đào tạo lại xuất phát từ ba lý do chính. Thứ nhất, cần cập nhật kiến thức mới, tạo

khả năng tốt hơn hoàn thành nhiệm vụ; thứ hai, yêu cầu ngày càng cao từ phía công việc được giao; thứ ba, sự thuyên chuyển cán bộ quản lý từ vị trí này sang vị trí khác, dẫn đến không phù hợp giữa ngành nghề đã được đào tạo so với yêu cầu công việc đang thực hiện.

- Chất lượng đào tạo: Không phải cứ đi học, có bằng cấp cao là tương ứng với chất lượng cao. Chất lượng đào tạo là trình độ, khả năng thực hiện các công việc tương ứng với thời gian và bằng cấp nhận được. Chất lượng này phụ thuộc nhiều nhân tố khác nhau từ đối tượng đi học, chương trình giảng dạy, phương pháp dạy và học, đội ngũ cán bộ làm công tác giảng dạy bao trùm lên hết thấy là công tác quản lý đào tạo và đào tạo lại. Nâng cao chất lượng quản lý đào tạo là con đường dẫn đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý.

- Hình thức đào tạo: Nhiệm vụ đào tạo, giáo dục được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau. Đào tạo theo trường lớp gắn với cấp văn bằng, chứng chỉ, đào tạo tại chỗ qua công việc, tự đào tạo. Đào tạo tại chỗ và tự đào tạo cần được đánh giá đúng mức. Đây là hình thức đào tạo thường xuyên và có hiệu quả. Không nên quá quan tâm đến đào tạo theo bằng cấp mà quên đi hình thức đào tạo không gắn với bằng cấp. Mục tiêu của đào tạo, giáo dục là nâng cao nhận thức và kỹ năng của đội ngũ cán bộ quản lý, tạo khả năng hoàn thành tốt các công việc được giao.

Tóm lại, để đào tạo giáo dục trở thành nhân tố tạo ra chất lượng đội ngũ công chức cần thực hiện nghiêm túc một số nguyên tắc cơ bản:

*Thứ nhất*, những nhà quản lý cao cấp phải tích cực hỗ trợ cho các chương trình đào tạo. Sự hỗ trợ này là hết sức cần thiết đối với mỗi chương trình phát triển và đào tạo. Sự hỗ trợ của những nhà quản lý cao cấp không chỉ dừng lại ở mức ra những tuyên bố về chính sách chú trọng đến việc đào tạo. Để đạt được kết quả tốt nhất, nó còn bao gồm cả những sự can thiệp và tham gia tích cực của họ vào việc phát triển.

*Thứ hai*, việc đào tạo và phát triển đội ngũ cán bộ quản lý phải lôi cuốn được mọi cán bộ quản lý tham gia tích cực. Cái quan trọng là bản thân mỗi cán bộ quản lý nhận thức được nhu cầu học tập, nâng cao trình độ của mình để bằng cách này hay cách khác tham gia vào các khóa học tự xác định hình thức học tập cho mình. Tạo ra nhu cầu học tập và điều kiện học tập là trách nhiệm của các cấp lãnh đạo trong các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước.

*Thứ ba*, cán bộ lãnh đạo ở mọi cấp phải đi tiên phong trong vấn đề đào tạo. Việc đào tạo không chỉ dành riêng cho một số người được chọn, cũng không phải chỉ dành riêng cho những người ở cấp thấp. Những người quản lý cấp cao có thể dễ dàng nhận ra nhu cầu cấp thiết đối với việc đào tạo người khác nhưng lại không thấy cần phải đào tạo bản thân mình. Bởi thế, chính những người quản lý cấp cao cần được đào tạo trước tiên để làm bằng chứng cho sự cam kết của mình đối với tiếp tục phát triển tất cả mọi người trong cơ quan, đơn vị mình và đó cũng là sự cập nhật của họ với những cách tư duy và biện pháp quản lý mới nhất, trước khi cấp dưới của họ biết đến chúng.

*Thứ tư*, nhu cầu đào tạo và phát triển là khác nhau đối với từng vị trí công tác và từng người cụ thể. Nhu cầu đào tạo

thay đổi không chỉ đối với từng vị trí ở các cấp quản lý hay trong cơ cấu tổ chức mà còn đối với từng người, do kiến thức cơ bản, nhu cầu, hoài bão và tiềm năng của họ không giống nhau ở mỗi người. Do vậy, các hoạt động đào tạo và phát triển cần được thiết kế phù hợp với những nhu cầu riêng của từng người.

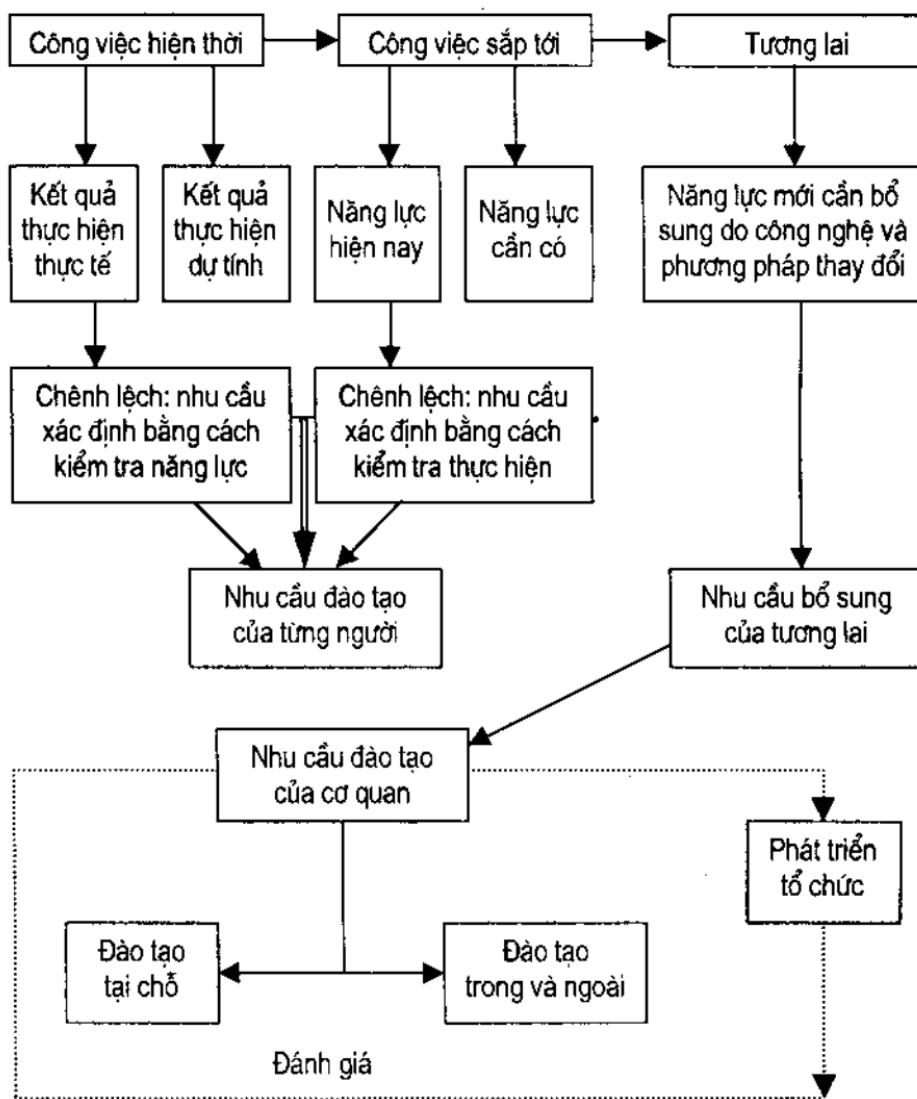
*Thứ năm*, nhu cầu đào tạo và phát triển quy định phương pháp đào tạo. Không có bất kỳ chương trình hay phương pháp nào phù hợp với mọi nhu cầu. Chương trình và phương pháp cần được chọn lựa trên cơ sở chúng thỏa mãn những nhu cầu cá nhân và hoàn thành các mục tiêu phát triển đội ngũ cán bộ quản lý và mục tiêu của cơ quan một cách có kết quả và hiệu quả đến mức nào.

*Thứ sáu*, lý luận và thực tiễn phải đi đôi với nhau. Người ta nói rằng, chẳng còn gì thực tiễn hơn một lý thuyết tốt. Người ta ít ngờ việc đôi với lý thuyết sẽ mang lại một chương trình có nội dung hay cho việc dạy học, nhưng lý thuyết và thực hành phải kết hợp với nhau.

*Thứ bảy*, nhu cầu đào tạo cần được xác định trên cơ sở công việc hiện nay, công việc sắp tới và công việc tương lai theo mô hình Sơ đồ 7.1.

*Thứ tám*, đào tạo liên tục. Cán bộ quản lý phải thường xuyên được bồi dưỡng và tự bồi dưỡng kiến thức để đáp ứng đòi hỏi mới của công việc thực hiện. Một chương trình đào tạo cho đội ngũ cán bộ quản lý thường được xem xét trên cơ sở nhu cầu đào tạo của từng người trong công việc hiện thời và trong công việc tương lai.

**Sơ đồ 7.1. Quá trình phát triển vào đào tạo cán bộ quản lý theo các cơ quan nhà nước và tổng thể trong bộ máy nhà nước**



\* *Công việc hiện thời:* Sự phát triển và đào tạo cán bộ quản lý phải dựa trên sự phân tích nhu cầu rút ra từ sự so sánh hành vi và kết quả thực hiện mong muốn. Việc phân tích sự sai lệch so với mức chuẩn có thể chỉ ra rằng người cán bộ quản lý đã không có kiến thức, kỹ năng để hoàn thành công việc hiện nay. Dựa vào sự phân tích, nhu cầu và phương pháp đào tạo để vượt qua được những thiếu sót đã vạch ra.

\* *Công việc sắp tới:* Năng lực hiện nay được đem so sánh với năng lực cần có đối với công việc sắp tới cho phép phát hiện ra những năng lực còn thiếu cho tương lai. Đó chính là nhiệm vụ của hệ thống đào tạo.

\* *Nhu cầu tương lai:* Nhiều cơ quan còn thận trọng hơn trong vấn đề xác định nhu cầu đào tạo. Họ chuẩn bị cho một tương lai xa hơn nữa. Điều đó đòi hỏi phải dự báo được năng lực mới cần đến khi có những thay đổi về phương pháp và công nghệ.

\* *Đào tạo tại chỗ:* Có thể tìm ra nhiều cơ hội để phát triển trong công việc. Người vừa học vừa thực hiện nhiệm vụ của tổ chức. Những hình thức và phương pháp khác nhau của đào tạo tại chỗ có thể là: chỉ rõ con đường phát triển của từng cán bộ quản lý; truyền chuyển cán bộ quản lý qua nhiều công việc khác nhau; bố trí vào công việc "trợ lý"; đề bạt tạm thời; tham dự các ủy ban hoặc hội đồng; huấn luyện chỉ rõ con đường phát triển của từng cán bộ quản lý là biện pháp đào tạo tại chỗ. Người cán bộ quản lý biết được họ đang ở đâu và họ sẽ đi đến đâu trong sự nghiệp của mình. Khi đó họ biết được những đòi hỏi của sự tiến bộ và cách thức đạt đến đó. Sự tiến bộ theo kế hoạch có thể được người học hiểu như một

con đường trôi chảy để leo lên đến cấp cao nhất, nhưng nó thực sự chỉ là một biện pháp từng bước đòi hỏi các công việc được thực hiện tốt ở mỗi bậc.

\* *Thuyên chuyển công chức qua nhiều công việc khác nhau:* Đây là hình thức đào tạo tại chỗ thường áp dụng đối với các công chức lãnh đạo. Mục tiêu của việc thuyên chuyển công chức qua nhiều công việc là mở rộng kiến thức của những người quản lý hoặc người quản lý tiềm năng. Người học sẽ tìm hiểu về các chức năng khác nhau của cơ quan qua việc thuyên chuyển qua các cương vị khác nhau.

\* *Bố trí vào công việc "trợ lý":* Đây chủ yếu áp dụng cho đào tạo quản lý. Các cương vị "trợ lý" thường được tạo ra để mở rộng tầm nhìn của người học qua việc cho phép họ làm việc gần gũi với những người quản lý có kinh nghiệm, là những người có thể chú ý đặc biệt đến nhu cầu phát triển của người học. Trong số công việc, người quản lý có thể chọn giao những công việc để trắc nghiệm sự phán xét của người học. Giống như ở cách thuyên chuyển công việc, cách này có thể rất có kết quả khi cấp trên cũng là những nhà giáo có trình độ để dẫn dắt và phát triển người học, cho đến lúc họ gánh vác được toàn bộ trách nhiệm.

\* *Đề bạt tạm thời:* Cũng là một cách áp dụng với đào tạo cán bộ quản lý. Mọi người thường được giao nhiệm vụ là người có quyền được quản lý, ví dụ như, khi người quản lý đương chức nghỉ phép, bị ốm hay đi công tác, thậm chí cả khi vị trí này còn khuyết. Việc đề bạt tạm thời là một biện pháp đào tạo tại chỗ. Khi những người quản lý ra các quyết định và gánh vác toàn bộ trách nhiệm, kinh nghiệm thu được có

thể rất có giá trị. Ngược lại, nếu một người quản lý như vậy chỉ là để làm vì, không ra bất cứ quyết định nào và thực tế không làm quản lý, lợi ích của việc đào tạo rất nhỏ.

\* *Tham dự vào các ủy ban và hội đồng:* Biện pháp đào tạo tại chỗ này cũng có vị trí quan trọng. Những người học có cơ hội tiếp xúc với những người có kinh nghiệm, hơn nữa họ làm quen với nhiều vấn đề khác nhau có liên quan đến toàn bộ cơ quan. Do vậy, học hỏi được về những quan hệ giữa các bộ phận khác nhau và các vấn đề khác nhau sinh ra do mối tương quan giữa các đơn vị tổ chức.

Người học còn có các cơ hội trình bày các báo cáo và đề xuất lên các ủy ban, hội đồng để trình bày những năng lực phân tích và nhận thức của mình.

\* *Huấn luyện:* Đào tạo tại chỗ là vấn đề không bao giờ chấm dứt. Để có kết quả, việc huấn luyện chính là trách nhiệm của mỗi nhà quản lý trực tuyến, phải xuất phát từ một bầu không khí tin cậy và chân thành giữa người quản lý và người học. Cấp trên cần có sự từng trải và kiên nhẫn, họ phải có khả năng giao quyền, cấp chứng nhận và khen thưởng các công việc được hoàn thành tốt. Việc huấn luyện có kết quả sẽ phát triển được sức mạnh và tiềm năng của cấp trên, giúp họ vượt qua được những nhược điểm của bản thân. Việc huấn luyện cần nhiều thời gian, nhưng nếu nó được huấn luyện tốt sẽ tiết kiệm được nhiều thời gian, tiền của và những sai lầm đắt giá của cấp dưới và do vậy, về lâu dài sẽ có lợi cho cả cấp trên và cấp dưới cũng như toàn bộ cơ quan.

\* *Đào tạo ở trong và ngoài cơ quan.* Bên cạnh việc đào tạo tại chỗ, cần có nhiều biện pháp khác để phát triển cán bộ

quản lý. Những chương trình này có thể được tiến hành từ bên trong hoặc có thể được cung cấp từ bên ngoài bởi một tổ chức giáo dục hay các hiệp hội nghề nghiệp.

### **3. Tuyển dụng, lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ quản lý**

Cùng với nhóm nhân tố đào tạo, nhóm nhân tố tuyển dụng, lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ quản lý là nhóm nhân tố có ảnh hưởng mạnh đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý. Nếu phương thức tuyển dụng, lựa chọn khoa học, khách quan thì sẽ tuyển được và bổ nhiệm được những cán bộ quản lý có đủ phẩm chất, tri thức và năng lực cần thiết vào bộ máy quản lý hành chính - kinh tế.

#### **3.1. Tuyển dụng**

Quản lý là một nghề. Nhưng tính chất nghề nghiệp của cán bộ quản lý khác với nghề nghiệp thông thường khác là công việc của họ gắn liền với những hoạt động kinh tế, thực thi các đường lối và chính sách của Đảng, Nhà nước cho nên nghề nghiệp của họ mang tính bốn phận. Những cán bộ lãnh đạo, như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã xác định là người đầy tớ của nhân dân, hết lòng vì nhân dân mà phục vụ, đặt quyền lợi của nhân dân, của Tổ quốc lên trên hết. Chính vì vậy mà việc tuyển dụng cán bộ quản lý phải quan tâm đến ba mặt cơ bản: năng lực trình độ, phẩm chất và sức khỏe.

Việc tuyển dụng cán bộ quản lý được tiến hành theo một trong các phương thức sau:

**3.1.1. Tuyển dụng thẳng:** Theo phương thức này, các tổ chức nhà nước có nhu cầu tuyển dụng phải xây dựng kế

hoạch tuyển dụng với số lượng cụ thể. Kế hoạch đó phải được cơ quan chủ quản xét duyệt và cơ quan chức năng chuyên trách về quản lý duyệt, có sự đảm bảo về ngân sách để chi trả tiền lương cho các hoạt động quản lý.

**3.1.2. Thi tuyển:** Thi tuyển là hình thức phổ biến mà ngày nay hầu hết các quốc gia trên thế giới đều áp dụng. Đó là hình thức tuyển dụng vừa đảm bảo các tiêu chuẩn của nền công vụ, vừa mang tính khách quan, bảo đảm sự công bằng trong tuyển chọn cán bộ quản lý.

Ở nước ta, việc thi tuyển chỉ mới bắt đầu thực hiện. Trong quá trình xây dựng nền công vụ chính quy, thi tuyển sẽ là hình thức chủ yếu để tuyển dụng. Bởi vậy, cần xây dựng một quy trình chặt chẽ để đảm bảo tính khách quan và công bằng, tạo điều kiện cho mọi công dân đều có cơ hội gia nhập công vụ nếu hội tụ các tiêu chuẩn do Nhà nước đề ra.

**3.1.3. Phương thức phân bổ hoặc giới thiệu:** Các tổ chức nhà nước có nhu cầu tuyển dụng công chức vào làm việc, nhưng đối với một số ngạch công chức nhất định thì bản thân công sở đó không thể đảm bảo tìm và lựa chọn được mà phải dựa vào sự phân bổ hoặc giới thiệu của các cơ quan chuyên môn, ví dụ, các giáo sư ở các trường đại học, các học viện, các bác sĩ chuyên khoa giỏi, các công chức lãnh đạo quan trọng. Đối với những trường hợp đó, cơ quan quản lý công chức sẽ giới thiệu hoặc phân bổ cho cơ quan có nhu cầu về loại công chức này.

**3.1.4. Phương thức đào tạo tiền công vụ:** Để có nguồn bổ sung thường xuyên cho bộ máy hành chính nhà nước, người

ta còn tuyển dụng cán bộ quản lý vào các trường hoặc viện để đào tạo. Thời gian học ở trường là thời gian trang bị kiến thức cần thiết cho một ngạch cán bộ quản lý nhất định, gọi là giai đoạn tiền công vụ - tức là giai đoạn trước khi bước vào công vụ. Đây cũng là hình thức tuyển dụng, nhưng không phải tuyển dụng vào làm việc ngay, mà tuyển dụng vào để đào tạo xong rồi mới phân bổ vào ngạch, bởi vậy, việc tuyển chọn học viên vào trường, học viên thường được quy hoạch trước căn cứ vào nhu cầu cán bộ cho các cơ quan nhà nước.

Để đảm bảo được mục tiêu tuyển dụng cán bộ quản lý, việc tuyển dụng cần tuân theo một số nguyên tắc cơ bản sau:

- Nguyên tắc dân chủ và công bằng:

Việc tham gia công vụ là quyền lợi của mọi công dân trong xã hội. Điều đó đã được định rõ trong Hiến pháp 1992. Công vụ là công việc chung, không phải chỉ dành riêng cho một số người, một số tầng lớp nhất định mà phải là sự nghiệp của toàn dân. Do đó, cần tạo điều kiện để mọi người có nhu cầu và đủ điều kiện đều có cơ may ngang nhau, đều được gia nhập vào công vụ. Để đảm bảo được điều đó, khi thi tuyển phải đảm bảo nguyên tắc dân chủ, công bằng. Công sở nhà nước thực hiện việc tuyển dụng căn cứ vào kế hoạch tuyển dụng đã được xét duyệt, công bố công khai những yêu cầu, tiêu chuẩn, thời gian thi tuyển và những điều kiện ràng buộc để bất cứ những ai có nhu cầu và đủ điều kiện đều có thể ứng tuyển. Khi xét chọn phải thành lập hội đồng công khai vào bảo đảm tính khách quan trong tuyển lựa cán bộ quản lý. Đồng thời, phải chống tình trạng tùy tiện, lạm dụng chức quyền để đưa con cháu, người thân vào làm việc mà không tính đến tiêu chuẩn,

hoặc dùng tiền bạc hối lộ những người có trách nhiệm để biến việc tuyển dụng thành quan hệ mua bán.

- Nguyên tắc theo tài năng qua thi tuyển:

Do nhiều người có nhu cầu gia nhập công vụ mà số chỗ làm việc thì có hạn, mặt khác đối với mỗi ngạch công chức có những yêu cầu nhất định về chuyên môn, nên việc tuyển dụng phải được tiến hành qua thi tuyển. Việc thi tuyển có thể tổ chức định kỳ hàng năm để các công chức ở các ngạch thấp có đủ điều kiện có thể thi lên ngạch cao hơn. Cũng có thể tổ chức từng lần đối với việc tuyển dụng người mới vào bộ máy nhà nước.

Phù hợp với phương thức tuyển dụng có 3 loại thi tuyển:

1) Thi tuyển để chọn những người vào làm việc trực tiếp đối với những công việc chuyên môn nghiệp vụ như kế toán, thư ký, kỹ thuật, giáo viên, bác sĩ v.v... Thí sinh phải có những điều kiện quy định về văn bằng, sức khỏe, tuổi tác... trước khi ứng tuyển. Thi tuyển loại này có hai loại. Thứ nhất, thi tuyển để tuyển dụng các công chức ngạch thấp và công chức chuyên môn. Các công sở có nhu cầu tuyển dụng các công chức như văn thư, kế toán, kỹ thuật hoặc các công chức phục vụ, lao động... Theo chỉ tiêu đã được duyệt, có thể tổ chức các kỳ thi để trực tiếp tuyển chọn. Thứ hai, thi để tuyển dụng công chức ngạch cao. Kỳ thi này thường do các cơ quan chuyên trách về quản lý công chức thực hiện. Thí sinh là những công chức ở ngạch thấp xin lên ngạch cao hơn hoặc những người có năng lực chưa gia nhập công vụ hay đã gia nhập công vụ nhưng chưa có vị trí xứng đáng muốn thi vào ngạch cao phù hợp với trình độ của mình.

2) Loại thi tuyển thứ hai là thi tuyển dụng công chức vào các trường, viện để đào tạo công chức trong giai đoạn tiền công vụ.

3) Loại thi tuyển thứ ba là thi để lấy chứng chỉ từng phần. Do ngạch công chức đòi hỏi trình độ nhất định thể hiện qua văn bằng, chứng chỉ, nhưng trên thực tế có những công chức không thể một lúc đạt được các chứng chỉ cần thiết. Công chức có thể học tập dưới nhiều hình thức khác nhau để lấy chứng chỉ. Khi đủ các chứng chỉ cần thiết có thể được tham gia thi chuyển ngạch.

- Nguyên tắc phục vụ vô điều kiện:

Công chức trong bộ máy hành chính nhà nước là công bộc của nhân dân, được Nhà nước đảm bảo các điều kiện cần thiết để hoạt động, họ phải có bốn phẩm chất toàn tâm, toàn ý phục vụ nhân dân, phục vụ Nhà nước. Công chức phải chịu sự điều động của Nhà nước, phải hết lòng vì công vụ, phải chịu sự điều chỉnh của luật hoặc quy chế về công vụ. Ở nhiều nước, người ta còn cấm công chức không được đình công, biểu tình và tham gia vào hoạt động chính trị, vì làm như vậy sẽ ảnh hưởng đến thực thi công vụ, làm ách tắc các hoạt động của Nhà nước phục vụ sinh hoạt thường xuyên của nhân dân.

### **3.2. Lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước**

Trong các loại cán bộ quản lý, công chức lãnh đạo có vai trò đặc biệt quan trọng, vì vậy việc lựa chọn và đề bạt loại công chức này có ý nghĩa rất lớn trong việc đảm bảo chất lượng của chính họ và toàn bộ đội ngũ cán bộ quản lý. Xuất

phát từ vị trí, vai trò và nhiệm vụ của họ trong bộ máy quản lý kinh tế mà xuất hiện những yêu cầu đặc thù: phương pháp và cách thức lựa chọn đặc thù.

\* Yêu cầu đối với công chức lãnh đạo. Để hoàn thành trọng trách của mình trong bộ máy quản lý, cán bộ lãnh đạo cần phải đáp ứng các yêu cầu sau:

1) *Yêu cầu về phẩm chất chính trị*: Yêu cầu này đặc biệt quan trọng đối với cán bộ lãnh đạo. Về thực tiễn, yêu cầu này thể hiện cán bộ lãnh đạo luôn đứng trên quan điểm chính trị để xem xét và giải quyết vấn đề, trung thành với Tổ quốc và nhân dân, với Đảng và Nhà nước, chấp hành pháp luật. Về mặt nhận thức nắm được đường lối chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước thể hiện qua các văn bằng, chứng chỉ về chính trị.

2) *Yêu cầu về năng lực chuyên môn*: Chuyên môn của người lãnh đạo được hiểu theo phạm vi rộng. Đó là những kỹ năng cần thiết để người lãnh đạo hoàn thành công việc của mình. Những kỹ năng này có thể bao gồm:

- Kỹ năng về kỹ thuật: Là kiến thức và tài năng trong hoạt động, bao gồm phương pháp, quá trình và quy trình. Như vậy, nó gắn công việc với các công cụ và kỹ thuật cụ thể. Kỹ năng về kỹ thuật được thể hiện qua các văn bằng chuyên ngành được đào tạo, ngoài ra cũng cần xem xét đến kết quả công tác thực tiễn.

- Kỹ năng quan hệ: Là khả năng làm việc với mọi người, là năng lực hợp tác, khả năng giao tiếp và tham gia vào công

việc tập thể, là khả năng tạo ra một môi trường trong đó mọi người có thể đem hết khả năng của mình ra làm việc.

- **Kỹ năng về mặt nhận thức:** Là khả năng thấy được "bức tranh khái quát" có tư duy hệ thống, nhận ra được những nhân tố chính trong mỗi hoàn cảnh, nhận thức được những mối quan hệ giữa các phần tử.

- **Kỹ năng thiết kế:** Nói đến khả năng giải quyết vấn đề theo hướng có lợi cho Nhà nước và nhân dân. Đối với cán bộ lãnh đạo cao cấp, cần phải có khả năng thực hành chứ không chỉ nhìn ra vấn đề. Nếu cán bộ lãnh đạo chỉ nhìn ra vấn đề và trở thành người "theo dõi vấn đề" họ sẽ thất bại. Người lãnh đạo phải có trình độ đánh giá để xây dựng giải pháp khả thi cho mỗi vấn đề, căn cứ vào thực tế mà họ gặp phải.

Những kỹ năng này được đánh giá thông qua những văn bằng đào tạo về quản lý và kết quả đạt được của mỗi người.

Cần chú ý rằng, tầm quan trọng của những kỹ năng có thể thay đổi ở mỗi cấp khác nhau trong bộ máy nhà nước. Kỹ năng kỹ thuật quan trọng đối với cấp thấp, kỹ năng nhận thức quan trọng đối với lãnh đạo cấp cao. Sự khác nhau về những yêu cầu đối với từng vị trí lãnh đạo cần được vận dụng trong lựa chọn cán bộ lãnh đạo. Đó là những đòi hỏi cụ thể cho một vị trí công tác trong hệ thống tổ chức phải được đánh giá và thích ứng với những kỹ năng của ứng cử viên.

3) *Yêu cầu về năng lực tổ chức:* Đó là khả năng phân tích công việc và sắp xếp con người hợp lý, tạo ra sự phù hợp để thúc đẩy công việc tiến triển.

**4) Yêu cầu về cá tính của người lãnh đạo:** Một số cá tính cần có ở người lãnh đạo là:

- Ước muốn làm công việc lãnh đạo.
- Khả năng quan hệ với sự đồng cảm.
- Thẳng thắn và trung thực.
- Kinh nghiệm cá nhân.

**5) Yêu cầu về đạo đức công tác:**

- Tôn trọng con người.
- Không làm điều ác.
- Có văn hóa, có kỷ luật, kỷ cương.
- Không tham nhũng.

**6) Yêu cầu về mặt uy tín:** Các yêu cầu trên là cần thiết nhưng chưa đủ để cán bộ lãnh đạo hoạt động có hiệu quả. Cần phải có tiêu chuẩn về uy tín. Tiêu chuẩn này như kết quả tổng hợp của mọi tiêu chuẩn; nó thể hiện năng lực và sự ủng hộ đối với lãnh đạo.

\* *Phương pháp lựa chọn cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước.*

Phương pháp lựa chọn cán bộ lãnh đạo có ảnh hưởng rất lớn đến kết quả lựa chọn. Muốn lựa chọn ai trong số các ứng cử viên vào một cương vị lãnh đạo có thể dùng một trong các phương pháp sau:

**1) Phương pháp bổ nhiệm trực tiếp:** Là phương pháp sắp xếp, chưa chọn cán bộ lãnh đạo dựa trên thẩm quyền của

lãnh đạo cấp trên quyết định lựa chọn, bổ nhiệm cán bộ quản lý vào một cương vị lãnh đạo mới hoặc cao hơn. Phương pháp này đang được thực hiện ở Việt Nam. Phương pháp này có nhiều ưu điểm nhưng cũng có những hạn chế nhất định. Để hạn chế nhược điểm của phương pháp này, người lãnh đạo có thẩm quyền khi lựa chọn cán bộ lãnh đạo cấp dưới cần một số kỹ thuật cần thiết: phỏng vấn, trắc nghiệm, sự hỗ trợ của các trung tâm đánh giá, lấy ý kiến của những người thuộc quyền quản lý của người lãnh đạo đang là ứng cử viên.

- Phỏng vấn: Là tiếp cận trực tiếp với các ứng cử viên, thông qua hàng loạt những câu hỏi được chuẩn bị trước. Căn cứ vào kết quả trả lời các câu hỏi để đánh giá mức độ đáp ứng các yêu cầu của cương vị lãnh đạo đang cần mà ra quyết định lựa chọn bổ nhiệm.

- Trắc nghiệm: Mục đích của trắc nghiệm là để có được các số liệu về những người dự tuyển, giúp để dự đoán khả năng thành công của họ khi là người lãnh đạo:

+ Các trắc nghiệm để lựa chọn cán bộ lãnh đạo thường bao gồm: trắc nghiệm về trí tuệ được xây dựng để đánh giá năng lực trí tuệ và để trắc nghiệm trí nhớ, tốc độ tư duy và khả năng nhận ra được những mối quan hệ trong các tình huống phức tạp.

+ Trắc nghiệm về tài năng và năng khiếu được xây dựng nhằm phát hiện kỹ năng, sở thích và tiềm năng để đạt được các kỹ năng khác nhau.

+ Trắc nghiệm về nghề nghiệp được xây dựng để chỉ ra nghề nghiệp thích hợp nhất đối với mọi ứng cử viên.

+ Trắc nghiệm về tính cách được xây dựng để gợi lên những cá tính của ứng cử viên và cách có thể tác động đến những người khác, qua đó có thể có được một đại lượng để đánh giá khả năng lãnh đạo.

- Sử dụng sự hỗ trợ của các trung tâm đánh giá trong việc lựa chọn cán bộ lãnh đạo. Các trung tâm đánh giá độc lập với cơ quan cần lựa chọn cán bộ lãnh đạo. Căn cứ vào yêu cầu của cương vị cần lựa chọn lãnh đạo, các trung tâm sẽ xây dựng hàng loạt những tình huống để các ứng cử viên tham gia xử lý. Các chuyên gia có kinh nghiệm và các nhà quản lý sẽ quan sát phỏng vấn và đánh giá. Trên cơ sở đó sẽ chọn được ứng cử viên thích hợp nhất cho chức vụ lãnh đạo.

2) *Phương pháp bổ nhiệm qua kết quả bầu cử:* Phương pháp này không cho phép cấp trên có thẩm quyền trong việc bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo bổ nhiệm trực tiếp mà việc bổ nhiệm dựa trên kết quả của một cuộc bầu cử. Những ứng cử viên có số phiếu cao nhất được bổ nhiệm vào cương vị lãnh đạo.

3) *Kết hợp bổ nhiệm trực tiếp và lấy ý kiến:* Phương pháp này mang nặng tính chất bổ nhiệm trực tiếp nhưng để khắc phục nhược điểm của việc bổ nhiệm trực tiếp, thủ trưởng cấp trên tổ chức lấy ý kiến rộng rãi của những cá nhân có liên quan đến chức vụ sắp bộ nhiệm. Kết quả lấy ý kiến là một nguồn thông tin quan trọng để cấp trên lựa chọn ra quyết định bổ nhiệm. Ở Việt Nam có xu hướng sử dụng nhiều hơn phương pháp kết hợp.

#### **4. Đánh giá cán bộ quản lý kinh tế**

Đánh giá là quá trình so sánh phân tích mức độ đạt được của quá trình phấn đấu, rèn luyện và thực hiện các công việc

được giao. Đánh giá được thực hiện chủ yếu đối với các cán bộ quản lý đang làm việc trong các cơ quan, bộ máy nhà nước. Đây là hoạt động cần được thực hiện thường xuyên, định kỳ thường là 6 tháng hoặc hàng năm. Công việc này có ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý vì nó liên quan đến đề bạt khen thưởng, kỷ luật và đào tạo cán bộ quản lý. Để việc đánh giá được kết quả mong muốn cần phải được giải quyết tốt các vấn đề sau:

#### **4.1. Mục đích của việc đánh giá**

Đánh giá nhằm đạt được các mục đích sau:

- Phân loại chính xác cán bộ quản lý trong các tổ chức. Việc phân loại này có thể dựa trên nhiều tiêu thức khác nhau, chủ yếu dựa trên cơ sở kết quả hoàn thành công việc.
- Tạo ra động lực phấn đấu cho người quản lý.
- Tạo điều kiện cho công tác đào tạo bồi dưỡng, đề bạt, khen thưởng và kỷ luật.

#### **4.2. Nguyên tắc đánh giá công chức**

Mục đích đánh giá chỉ đạt được khi việc đánh giá thực hiện nghiêm túc các nguyên tắc sau:

- Đánh giá thường xuyên theo định kỳ.
- Đánh giá công khai có nhiều người tham gia kể cả người được đánh giá.
- Đánh giá công bằng. Các chuẩn mực đánh giá là thống nhất cho mọi cán bộ quản lý.

- Đánh giá chính xác. Cần thông qua những chỉ tiêu định lượng, được cân đo, đong đếm chính xác. Tránh tuỳ tiện trong đánh giá. Các ngạch, bậc công chức cần được đánh giá theo tiêu chí phù hợp.

- Đánh giá toàn diện. Các chỉ tiêu đánh giá phải phản ánh các yêu cầu đặt ra đối với mỗi loại công chức, cán bộ quản lý.

#### **4.3. Nội dung đánh giá cán bộ quản lý kinh tế**

*Đánh giá cần dựa vào những tiêu chí sau:*

\* Đánh giá kết quả hoàn thành nhiệm vụ theo kế hoạch của cán bộ quản lý cả về số lượng và chất lượng thời gian. Những sai sót, đổ vỡ cần được quan tâm trong đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ kế hoạch. Đánh giá không có nghĩa chỉ tìm những thiếu sót nhược điểm mà cần nhấn mạnh thành tích, kết quả phấn đấu để động viên, khuyến khích mọi người trong quá trình hoạt động.

\* Đánh giá sự phù hợp theo yêu cầu nghề nghiệp: Đánh giá về ý thức nghề nghiệp, ý thức chính trị, quan hệ công tác đối với đồng nghiệp và quần chúng, thái độ phục vụ. Đánh giá mức phấn đấu về chuyên môn qua thái độ học hỏi và các bằng cấp có được. Những ưu điểm, thiếu sót cần được làm rõ trong đánh giá sự phù hợp theo yêu cầu nghề nghiệp. Đánh giá tinh thần hòa nhập, trách nhiệm với tập thể, tính kỷ luật, tinh thần trách nhiệm, mức độ chấp hành pháp luật, đánh giá những thuộc tính tâm lý cá nhân phù hợp với yêu cầu nghề nghiệp.

\* Đánh giá mức độ uy tín của tập thể đối với cán bộ quản lý: Đây là nội dung đánh giá phản ánh tổng hợp kết quả phấn đấu của mỗi cá nhân. Mức độ uy tín được tập thể khẳng định nhìn nhận. Mức độ này được phản ánh dưới những hình thức khác nhau. Vì vậy, thiết kế mẫu đánh giá này cũng cần tuỳ thuộc vào mục tiêu đánh giá cụ thể.

#### **4.4. Phương pháp đánh giá**

Có thể sử dụng các hình thức và phương pháp đánh giá sau:

\* *Tự đánh giá*: Theo phương pháp này, định kỳ cán bộ quản lý tự đánh giá mình theo những nội dung đánh giá đã được hướng dẫn.

\* *Đánh giá của tập thể*: Việc đánh giá mỗi cá nhân được thực hiện thông qua những cuộc họp. Việc đánh giá diễn ra công khai. Thủ trưởng các đơn vị có vai trò quan trọng trong đánh giá tập thể. Tinh thần phê và tự phê cần được phát huy trong đánh giá này. Đánh giá tập thể cần được kết thúc bằng bỏ phiếu tín nhiệm.

\* *Đánh giá của các tổ chức chính trị xã hội*, như Đảng, công đoàn, đoàn thanh niên, phụ nữ. Phương pháp đánh giá này cho ta nhìn toàn diện người được đánh giá.

\* *Đánh giá của thủ trưởng đơn vị*: Đây là đánh giá của thủ trưởng trực tiếp sử dụng cán bộ quản lý cho phép đánh giá một cách thiết thực.

\* **Dánh giá của các cơ quan quản lý:** Dánh giá này có tính chất tổng quát để định hướng chiến lược và đội ngũ cán bộ quản lý từ quy hoạch, đào tạo, các chính sách chế độ v.v...

\* **Dánh giá theo dư luận:** Thông qua các điều tra xã hội học để đánh giá.

#### **4.5. Dánh giá cán bộ lãnh đạo**

Dánh giá cán bộ lãnh đạo có cùng mục tiêu với đánh giá công chức nói chung nhưng về nội dung và phương pháp có những nét đặc trưng riêng biệt.

Về ý nghĩa: đánh giá cán bộ có vị trí quan trọng đặc biệt.

Về nội dung: Đánh giá cán bộ lãnh đạo có những nội dung khác nhau do vai trò của mỗi nội dung có những khác biệt. Nội dung đánh giá cán bộ lãnh đạo không chỉ dừng lại ở đánh giá kết quả chung của đơn vị mà người cán bộ lãnh đạo đó phụ trách. Đánh giá mức độ thực hiện các chức năng quản lý và lãnh đạo là quan trọng. Những phẩm chất cá nhân người lãnh đạo cũng cần được đánh giá nghiêm túc, điều đó xuất phát từ nhu cầu của cương vị lãnh đạo. Đánh giá uy tín lãnh đạo cũng cần được xem xét như một nội dung đánh giá quan trọng cuối cùng, phương pháp đánh giá cán bộ lãnh đạo dựa nhiều vào đánh giá của tập thể, đặc biệt là khẳng định uy tín lãnh đạo và dư luận tập thể. Điều tra xã hội học cần được xem như một phương pháp quan trọng trong đánh giá cán bộ lãnh đạo. Những cán bộ lãnh đạo được bổ nhiệm theo nhiệm kỳ, hàng năm cần có những cuộc thăm dò dư luận về uy tín đối với những cán bộ lãnh đạo đó. Từ kết quả thăm dò dư luận, bản thân cán bộ quản lý có được những định hướng tốt

hơn trong hoạt động lãnh đạo của cơ quan mình. Đối với các lãnh đạo trên và cơ quan quản lý, cán bộ lãnh đạo có những thông tin cần thiết cho công tác quản lý của mình, kịp thời xử lý những trường hợp đáng tiếc. Phương pháp đánh giá này ở Việt Nam chưa vận dụng, cần nghiên cứu và áp dụng trong thời gian tới.

## **5. Sử dụng cán bộ quản lý kinh tế**

Nhóm yếu tố này bao gồm các việc sắp xếp, bố trí, phân công các điều kiện công cụ và phương tiện làm việc, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương. Nhóm yếu tố này cũng có tác động mạnh đối với chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý.

### **5.1. Sắp xếp, bố trí cán bộ quản lý kinh tế**

"Dụng nhân như dụng mộc", không có người vô dụng chỉ có không biết sử dụng nó mà thôi. Đào tạo lựa chọn và đánh giá chưa đủ để đảm bảo phát huy chất lượng của đội ngũ cán bộ quản lý. Vấn đề sắp xếp đội ngũ cán bộ quản lý. Chất lượng cán bộ quản lý phải được thể hiện ở kết quả cuối cùng, đó là chất lượng hoạt động, là sự phù hợp giữa các thuộc tính có tính cá nhân kể cả tri thức và phẩm chất với yêu cầu của công vụ đảm nhận.

#### *\* Mục đích*

Đảm bảo sự phù hợp cao nhất giữa yêu cầu công vụ và năng lực của người quản lý. Đảm bảo sự tương xứng giữa công việc và người thực hiện công việc. Đảm bảo cho mọi công vụ được thực hiện tốt.

\* *Nguyên tắc sắp xếp bố trí cán bộ quản lý kinh tế*. Để đạt được mục tiêu cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Sắp xếp theo nghề nghiệp được đào tạo. Xuất phát từ yêu cầu công vụ để bố trí, sắp xếp cho phù hợp. Mọi công vụ đều do người được đào tạo phù hợp đảm nhận.

- Sắp xếp theo hướng chuyên môn hoá: Chuyên môn hoá sẽ giúp cán bộ quản lý đi sâu nghề nghiệp, tích luỹ kinh nghiệm.

- Nhiệm vụ xác định rõ ràng. Mỗi người cần phải hiểu rõ mình cần phải làm gì? Trong thời gian nào? Nếu hoàn thành sẽ được gì? Nếu không trách nhiệm sẽ ra sao?

- Sắp xếp, sử dụng phù hợp với trình độ chuyên môn và các thuộc tính tâm lý cũng như kết quả phấn đấu về mọi mặt.

- Phát huy ưu điểm, khắc phục nhược điểm.

\* *Phương pháp sắp xếp*

Có hai cách sắp xếp: trực tiếp và thi tuyển.

Theo cách trực tiếp căn cứ yêu cầu công vụ và năng lực của cán bộ quản lý cấp trên có thẩm quyền ra quyết định bố trí công tác vào một vị trí công vụ cụ thể.

Thi tuyển tương tự như thi tuyển công chức. Ngay cả đối với cương vị lãnh đạo cũng có thể áp dụng phương pháp thi tuyển.

Việc sắp xếp cán bộ quản lý không chỉ giới hạn trong việc bố trí vào một ngạch bậc, nghề nghiệp mà còn bao hàm việc

sử dụng trong việc thực thi công vụ. Việc phân công nhiệm vụ cũng có vai trò quan trọng trong quá trình sử dụng cán bộ quản lý.

## 5.2. Công cụ và phương tiện làm việc

Công cụ làm việc luôn luôn là một yếu tố quan trọng giúp cho việc nâng cao năng suất lao động, kể cả lao động quản lý. Chất lượng hoạt động không chỉ phụ thuộc vào trình độ, năng lực mà còn cả phương tiện kỹ thuật. Trang bị đủ phương tiện làm việc cho cán bộ quản lý là một yêu cầu nâng cao chất lượng của bộ máy quản lý. Mỗi cương vị công vụ cần được trang bị một hệ thống phương tiện và điều kiện làm việc khác nhau. Hệ thống thông tin nối mạng, các văn bản quản lý, các thiết bị chuyên dùng là những phương tiện cần đảm bảo hoạt động công vụ. Điều này không chỉ đặt ra yêu cầu trang bị phương tiện làm việc mà còn yêu cầu về khả năng sử dụng chúng.

## 5.3. Vấn đề tiền lương, khen thưởng và kỷ luật

Lợi ích luôn là động lực cho các hoạt động con người. Hoạt động công vụ có đặc điểm là không vụ lợi, điều đó không có nghĩa tiền lương, khen thưởng và kỷ luật không ảnh hưởng gì đến chất lượng cán bộ quản lý và hoạt động của họ.

\* *Tiền lương:* Phải chăng quan niệm "tiền nào của đó" thu nhập thấp thì chất lượng thấp và ngược lại. Không hoàn toàn như vậy, nhưng ảnh hưởng của tiền lương, thu nhập tới chất lượng quá rõ ràng. Không thể đòi hỏi cao ở đội ngũ cán bộ quản lý cả về năng lực phẩm chất mà tiền lương và thu nhập

của họ không tương xứng. Kinh nghiệm giải quyết tiền lương cán bộ quản lý ở các nước là lương cán bộ quản lý bình quân cao hơn tiền lương cán bộ chuyên môn và các lĩnh vực hoạt động khác. Giải quyết vấn đề tiền lương cán bộ quản lý cần nhấn mạnh một số điểm chính sau:

- Đặt vấn đề tiền lương cán bộ quản lý trong tổng thể tiền lương và thu nhập của xã hội. Nguồn gốc để giải quyết tiền lương là năng suất lao động. Trong bộ máy quản lý chỉ có thể giải quyết được vấn đề tiền lương khi có sự tinh giản, cải cách gọn nhẹ bộ máy quản lý. Không thể để tình trạng ngày làm 8 giờ mà thực chất chỉ làm 4 - 5 giờ và vẫn đòi hỏi lương cao.

- Tiền lương phải phản ánh phần lớn thu nhập của cán bộ quản lý. Mọi nguồn thu nhập ngoài lương cần được kiểm soát chặt chẽ.

- Tiền lương phản ánh được hoạt động của cán bộ quản lý cả về chất lượng và số lượng, tạo ra động lực phấn đấu vươn lên về mọi mặt đối với cán bộ quản lý.

- Tiền lương phải đảm bảo đời sống cá nhân và gia đình của họ.

#### \* *Khen thưởng và kỷ luật*

Khen thưởng và kỷ luật gắn liền với trách nhiệm công vụ, quyền và nghĩa vụ cán bộ quản lý. Chỉ những công chức có đủ năng lực và phẩm chất mới có khả năng hoàn thành được trách nhiệm công vụ. Khi họ hoàn thành trách nhiệm công vụ được khen thưởng kịp thời, xứng đáng sẽ tạo ra động lực phấn đấu tốt hơn về năng lực, phẩm chất và kết quả hoạt

động. Ngược lại, những người thiếu năng lực, phẩm chất không hoàn thành trách nhiệm công vụ, bị kỷ luật sẽ có ý nghĩa không chỉ bản thân người bị kỷ luật mà còn là sự giáo dục đối với những người khác. Việc khen thưởng và kỷ luật nếu được thực hiện nghiêm túc sẽ tạo ra được một đội ngũ cán bộ quản lý đáp ứng được yêu cầu của công vụ. Thực hiện công tác khen thưởng và kỷ luật cần tuân theo một số nguyên tắc sau để phát huy hiệu quả của công tác này.

- Phải tiến hành thường xuyên. Bất kỳ thành tích nào cũng được khen thưởng, bất kỳ khuyết điểm nào cũng được xử lý.
- Phải tiến hành từ thấp đến cao với các hình thức và mức độ phù hợp với thành tích và khuyết điểm.
- Người được khen thưởng và người bị kỷ luật phải hiểu rõ nguyên nhân.
- Công khai việc khen thưởng và kỷ luật.
- Bình đẳng, công bằng: không phân biệt cấp trên hay cấp dưới về mức độ hình thức khen thưởng và kỷ luật. Thủ trưởng hay nhân viên ai có công đều được thưởng, ai có tội phải bị xử lý.

### **III. THỰC TRẠNG VÀ PHƯƠNG HƯỚNG ĐỔI MỚI CÔNG TÁC CÁN BỘ QUẢN LÝ KINH TẾ**

#### **1. Thực trạng đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế ở Việt Nam**

**1.1.** Trong xây dựng hoạch định chính sách cũng như trực tiếp sản xuất - kinh doanh, đội ngũ cán bộ quản lý tuy đã

được đào tạo, bồi dưỡng lại nhưng kiến thức về kinh tế thị trường còn hạn chế, chưa thạo kinh doanh, thiếu kiến thức kinh tế hiện đại, thiếu năng lực tổ chức và hoạt động thực tiễn, hết sức bỡ ngỡ, lúng túng trước các đối thủ cạnh tranh nhất là trên thị trường quốc tế.

**1.2.** Cơ cấu đội ngũ quản lý thiếu đồng bộ, đồng nhưng không mạnh, thiếu chuyên gia, thiếu một đội ngũ nhân viên có tay nghề và nghiệp vụ cao, hệ thống tổ chức dịch vụ và tư vấn quản lý còn non yếu. Số cán bộ quản lý có độ tuổi cao chiếm một tỷ lệ lớn (dưới 35 tuổi chiếm 21,73%, từ 35-45 tuổi: 31,06%, trên 45 tuổi: 41,18%). Hiện tại tỷ lệ cán bộ quản lý kinh tế được đào tạo trong thời kỳ tập trung, bao cấp còn rất cao (63% tốt nghiệp trước 1990). Số cán bộ được đào tạo lại và số cần được đào tạo lại chiếm tỷ lệ ngang bằng nhau (khoảng 50%).

**1.3.** Một bộ phận sa sút, thoái hóa về tư tưởng, chính trị và đạo đức, phong cách làm việc quan liêu, cửa quyền, lợi dụng chức quyền trong cơ chế chính sách để tham nhũng.

**1.4.** Tổ chức lao động quản lý còn tùy tiện và luộm thuộm, thiếu nề nếp và quy tắc hành chính chặt chẽ, không hướng tới năng suất chất lượng và hiệu quả. Thiếu các tiện nghi cần thiết và phương tiện kỹ thuật hiện đại phục vụ lao động quản lý, nhất là hệ thống bảo đảm thông tin.

*Sự yếu kém của đội ngũ cán bộ quản lý xuất phát từ một số các nguyên nhân chủ yếu sau:*

\* Trình độ yếu kém của nền kinh tế và cơ chế quản lý trong nhiều năm qua đã không tạo nên động lực để hình

thành và phát triển một đội ngũ cán bộ quản lý kinh doanh có tài có đức.

Cơ chế quản lý kinh tế mới đã diễn ra trong một thập kỷ qua, Nhà nước sử dụng các công cụ điều tiết như hệ thống luật pháp, các chính sách vĩ mô nhằm hướng nền kinh tế hoạt động có hiệu quả trong một hành lang pháp lý. Song, sự can thiệp quá sâu của Nhà nước vào các tổ chức dưới các hình thức văn bản dưới luật của các bộ, ngành, địa phương đôi khi không phù hợp hoặc có trường hợp trái với quy định của Luật và Nghị định của Chính phủ đã dẫn đến khó khăn cho cán bộ quản lý trong việc phân tích, xây dựng mục tiêu chiến lược, kế hoạch và điều hành.

Biểu hiện đã phản ánh mâu thuẫn của sự phân cấp không rõ ràng giữa quản lý nhà nước về kinh tế và quản lý hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp.

Chế độ chính sách đai ngộ chưa thực sự là đòn bẩy khuyến khích cán bộ tận tâm, tận lực với công việc. Mức lương thấp, mất cân đối giữa một số ngành, lĩnh vực, không có chế độ ưu đãi về vật chất, nâng ngạch, bậc đối với những cán bộ quản lý có thành tích cống hiến, có trình độ, năng lực. Điều đó có khả năng thu hút, trọng dụng được nhân tài và không khuyến khích động viên được các nhà quản lý giỏi giữ gìn phẩm chất, đạo đức trong hoạt động kinh doanh.

\* Công tác đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng cán bộ quản lý kinh tế chưa thật sự mang lại những thay đổi căn bản về chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý.

Đào tạo lại và bồi dưỡng là một nhân tố góp phần tạo lập và nâng cao năng lực của các nhà quản lý kinh tế. Song, trên thực tế, cả ở phía những người cung cấp kiến thức và bản thân các nhà quản lý đều chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của chiến lược đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng. Việc quy hoạch, kế hoạch nhiều năm qua vẫn mang tính đặc trưng của thời kỳ bao cấp, chung chung, đại khái, thiếu căn cứ khoa học để thẩm định tính khả thi hay mức độ hợp lý của một văn bản kế hoạch, thiếu những số liệu điều tra thực tế về nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng của từng loại đối tượng. Do vậy, khó xác định được đối tượng và số lượng cần đào tạo, không có phương hướng trong việc xây dựng nội dung chương trình, giáo trình cần đào tạo, bồi dưỡng.

Hiện nay, việc quản lý nhà nước về công tác này còn nhiều điểm bất cập về mặt tri thức, kinh nghiệm, khả năng nắm bắt thực tiễn:

- Hệ thống đào tạo lại và bồi dưỡng chưa được quản lý thống nhất về mặt Nhà nước, chưa có sự phân công, phân cấp rõ ràng, chưa tập trung vào việc đào tạo lại và bồi dưỡng các nhà quản lý cấp cao.

- Nội dung đào tạo và bồi dưỡng chưa được chuẩn xác, chưa có sự chỉ đạo chặt chẽ về mặt chuyên môn, chưa dựa trên sự kết hợp những kiến thức khoa học mới về kinh tế với việc tổng kết kinh nghiệm thực tiễn hoạt động quản lý kinh tế ở nước ta.

Cho đến nay, thực chất việc đào tạo các nhà quản lý kinh tế hầu như dựa vào chương trình từ phía cơ sở đào tạo, các chương trình này phần lớn được xây dựng mang tính áp đặt,

thiếu thực tiễn. Hầu hết các cơ sở đào tạo dựa trên các chương trình sẵn có của nước ngoài được biên soạn lại và đưa vào giảng dạy (điều này phù hợp với giai đoạn đầu mới tiếp cận). Song, nếu duy trì quá lâu cách thức xây dựng chương trình đào tạo như hiện nay thì có thể dẫn tới 2 vấn đề: Một là, so với chương trình đào tạo của nước ngoài thì trở nên lạc hậu. Hai là, so với yêu cầu của các nhà quản lý kinh tế trong nước thì thiếu tính cập nhật và thiếu tính thực tiễn. Do vậy, một vấn đề đặt ra là cần phải có một mô hình mới và cách thức xây dựng chương trình khoa học nhằm kết hợp được các yêu cầu đặt ra: tính thực tiễn - tính cập nhật - tính khoa học phù hợp với trình độ phát triển của các doanh nghiệp Việt Nam.

- Phương pháp giảng dạy cũ, dừng lại ở những phương pháp không phù hợp với đặc thù của việc đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý.

- Độ ngũ giảng viên có chưa đáp ứng được những đòi hỏi của công cuộc đổi mới. Độ tuổi trung bình cao, được đào tạo theo chương trình cũ, chưa được đào tạo lại có hệ thống, trình độ thực tiễn còn thấp, ít được bồi dưỡng về sư phạm, chưa có điều kiện nắm vững và sử dụng các kỹ thuật và phương pháp dạy học mới. Đây là khâu yếu nhất trong hệ thống đào tạo lại và bồi dưỡng cán bộ quản lý hiện nay.

- Cơ sở vật chất kỹ thuật của hệ thống này còn nghèo nàn, phân tán, không phù hợp với những đòi hỏi mới.

Hàng năm ngân sách cũng dành một khoản tương đối lớn cho việc chống xuống cấp của các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng. Việc sử dụng kinh phí từ ngân sách Trung ương cũng như

địa phương đã được Thông tư số 150/TT-BTC ngày 19/11/1998 của Bộ Tài chính quy định. Nhưng trên thực tế kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cấp cho các đơn vị từ ngân sách Trung ương còn thấp (ước khoảng 30% kinh phí thực tế của đơn vị đã sử dụng; miền núi khoảng 40-50%, đồng bằng khoảng 20%). Do vậy, các đơn vị gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình tu bổ, nâng cấp và cải tạo cơ sở hạ tầng.

\* Cơ chế tuyển chọn, bổ nhiệm, đánh giá và khuyến khích năng lực hoạt động của các nhà quản lý kinh tế còn tiềm ẩn nhiều yếu tố bất hợp lý. Việc đưa ra các tiêu thức để lựa chọn và đánh giá còn mang tính định tính (dựa trên các yêu cầu về: phẩm chất chính trị - năng lực tổ chức - năng lực chuyên môn - đạo đức công tác...)

Do vậy rất khó có thể có những đánh giá đúng năng lực quản lý của các nhà quản lý ở các cấp khác nhau. Độ tin cậy của các đánh giá thấp sẽ đưa đến những nhận định chủ quan, khó có sự công bằng đối với các nhà quản lý và đối với xã hội.

Nói về vấn đề này, Báo cáo Chính trị Đại hội Đảng IX đã chỉ rõ: "Nhiều cấp, nhiều ngành còn bố trí những cán bộ quản lý thiếu hiểu biết về kinh tế và pháp luật, không tính đến năng lực nghiệp vụ chuyên môn, chậm phát triển và xử lý những người thoái hóa, biến chất về đạo đức". Từ thực trạng đội ngũ cán bộ quản lý hiện nay và do yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, yêu cầu hội nhập với nền kinh tế khu vực và thế giới đang đặt ra những vấn đề cấp bách đòi hỏi đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế phải "hiểu biết sâu sắc các quan điểm kinh tế của Đảng, có phẩm chất

và đạo đức, có kiến thức về kinh tế thị trường và quản trị doanh nghiệp, hiểu biết khoa học, công nghệ, pháp luật và thông lệ quốc tế, có khả năng sản xuất - kinh doanh có hiệu quả".

## **2. Phương hướng đổi mới công tác của cán bộ quản lý kinh tế**

### **2.1. Các nguyên tắc về công tác cán bộ quản lý kinh tế**

#### **2.1.1. Dùng người phải căn cứ vào phẩm chất và năng lực**

Dùng người phải căn cứ vào phẩm chất và năng lực nghĩa là khi tuyển chọn, bổ nhiệm cán bộ quản lý kinh tế, phải dựa theo tiêu chuẩn đức, tài chử không lấy thân tín làm trọng. Nó đòi hỏi bộ phận quản lý, nhân sự và các cán bộ lãnh đạo phải thật công tâm; phải xuất phát từ lợi ích của nhân dân và Nhà nước; phải kiên quyết uốn nắn những biểu hiện không tốt như lợi dụng chức quyền để mưu cầu lợi riêng.

Chỉ có dựa theo nguyên tắc đức, tài kiem toàn mà tuyển lựa và bổ nhiệm cán bộ quản lý kinh tế, thì mới có thể bảo đảm cho việc nâng cao phẩm chất, năng lực của họ và do đó nâng cao chất lượng, hiệu quả của quản lý kinh tế.

#### **2.1.2. Phát huy ưu điểm, khắc phục nhược điểm, hạn chế mặt yếu**

Bất cứ người nào cũng đều có những mặt mạnh lại vừa có cả những mặt yếu. Vì thế, bộ phận quản lý, nhân sự và các cán bộ quản lý nhân sự khi đối xử với một cán bộ quản lý kinh tế đều phải phân tích toàn diện, khảo sát tổng hợp, cân nhắc kỹ lưỡng. Khi sử dụng các cán bộ quản lý kinh tế trước

hết phải nhận ra được những ưu điểm và mặt mạnh của nó, đồng thời tạo mọi điều kiện để những ưu điểm và mặt mạnh ấy được phát huy một cách đầy đủ. Đối với những yêu cầu của họ thì phải biết để không bắt họ làm quá khả năng. Đồng thời, trong phạm vi cho phép, phải tạo mọi điều kiện cho họ khắc phục những mặt yếu đó.

Khi tuyển lựa và bổ nhiệm các cán bộ quản lý kinh tế, không những cần đề cao mặt mạnh mà còn cần căn cứ theo tài năng, tri thức, hứng thú, phẩm chất, tư cách, sức khỏe của từng người để sắp xếp vào các vị trí tương xứng. Chỉ có như vậy mới có thể đạt tới sự phối hợp tối ưu giữa người với việc; mới thực sự làm cho người vào việc phù hợp; chức vụ xứng với năng lực; từng người làm hết tài năng của mình và mọi tài năng đều được tận dụng.

### *2.1.3. Kiểm tra sát hạch, đề bạt, tiến cử một cách khoa học*

Kiểm tra sát hạch là khảo sát những kiến thức cơ bản, kỹ năng làm việc, trình độ nghiệp vụ, năng lực và thái độ làm việc của các cán bộ quản lý kinh tế, thực hành chế độ kiểm tra sát hạch là phương pháp hữu hiệu để chống lại việc dùng người lấy thân tín làm trọng, để đảm bảo chất lượng các nhân viên hành chính. Đó là biện pháp cơ bản để đánh giá chính xác và thúc đẩy các nhân viên hành chính phát huy tính tích cực và sáng tạo của mình. Đó cũng là một điều kiện quan trọng để đề bạt tiến cử theo thành tích, công lao. Hơn nữa, việc đề bạt tiến cử theo thành tích, công lao là đã đặt ra một nấc thang phấn đấu cho những người làm việc thực sự với thực tài, thực học và cho những nhân tài trẻ tuổi thuộc mọi lĩnh vực, làm cho các nhân tài ngày càng nở rộ. Chỉ có

xuất hiện thật nhiều nhân tài thì mới có những người tốt để bổ nhiệm. Nếu chỉ lấy thâm niên công tác làm thước đo chủ yếu để đề bạt tiến cử thì sẽ nảy sinh hiện tượng xếp hàng theo thâm niên một cách bất hợp lý, các nhân tài sẽ bị chèn ép và việc dùng người lấy đức tài làm trọng sẽ không thể thực hiện được.

#### *2.1.4. Bổ sung trí tuệ và tài năng lẫn nhau, tạo nên một cơ cấu hợp lý*

Một con người đứng riêng lẻ không thể nào hoàn thiện, toàn mỹ, không thể đồng thời có tất cả những kiến thức và tài năng thuộc mọi phương diện. Thế nhưng, một tập thể được hợp thành bởi nhiều người, có thể bổ sung lẫn nhau để hình thành nên một cơ cấu tối ưu, có thể làm nên sự nghiệp mà một người không thể thực hiện nổi.

Nghệ thuật của quản lý nhân sự là biết dựa theo nguyên tắc bổ sung lẫn nhau mà bổ nhiệm và phân bố các cán bộ quản lý kinh tế, nghĩa là dựa theo những nhu cầu khác nhau của các tổ chức, các ngành, các đơn vị mà tiến hành tuyển lựa thận trọng, sắp xếp khoa học các cán bộ phù hợp với tuổi tác nghề nghiệp kiến thức, năng lực, đặc điểm tâm sinh lý khác nhau, để từ đó mà hình thành nên một đội ngũ các cán bộ và tập thể ban lãnh đạo tối ưu, đảm bảo cho công tác quản lý nhà nước được tiến hành hài hòa và hiệu quả.

#### *2.1.5. Luôn luôn đổi mới và chuyển đổi một cách hợp lý*

Quản lý cán bộ phải tuỳ theo sự phát triển của tình hình khách quan mà không ngừng điều chỉnh, đổi mới cơ cấu ngành nghề và cơ cấu tri thức của các cán bộ. Phải dựa vào

sự thay đổi tuổi tác của các cán bộ quản lý kinh tế mà làm tốt việc thay thế các cán bộ mới, đồng thời điều chỉnh cơ cấu chất lượng của ban lãnh đạo các cấp. Chỉ có như vậy mới có thể thích ứng với những nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, mới có thể theo kịp trào lưu tiến bộ của thời đại.

Đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế không những cần phải luôn đổi mới, mà còn phải thường xuyên chuyển đổi. Việc chuyển đổi các cán bộ sẽ loại trừ hiện tượng sử dụng không đúng ngành, không đúng tài, khắc phục được tính cục bộ chủ nghĩa bè phái tồn tại lâu ngày ở một số địa phương hay đơn vị. Song, việc chuyển đổi các cán bộ cần phải hợp lý. Một là, phải có hướng chuyển đổi đúng nhằm tránh tình trạng mất cân đối trong việc phân bổ các cán bộ, hợp lý hóa cơ cấu đội ngũ cán bộ; Hai là, cần dựa theo nhu cầu công tác là chủ yếu, đồng thời có chiếu cố tới hứng thú, nhiệt tình và hoàn cảnh thực tế của các cán bộ để phát huy tài trí thông minh của họ tối mức cao nhất.

## **2.2. Thực hiện nghiêm chỉnh Pháp lệnh Cán bộ, công chức**

Cần thực hiện nghiêm chỉnh Pháp lệnh Cán bộ, công chức để khắc phục mọi tồn tại trong công tác cán bộ theo các yêu cầu sau:

### **2.2.1. Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chức danh khoa học, công khai**

Hệ thống tiêu chuẩn chức danh công chức nhà nước theo yêu cầu khoa học và công khai là hệ thống tiêu chuẩn chức danh phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Phải dựa trên nguyên tắc phân phối theo lao động, bảo đảm sự bình đẳng giữa các ngạch bậc, ngành nghề giữa các loại công chức nhà nước, giữa công chức nhà nước với các loại lao động khác trong xã hội.
- Phải tuân thủ nguyên tắc công khai, ổn định để mọi người đều biết và có khả năng giám sát lẫn nhau.

Hệ thống tiêu chuẩn chức danh là chuẩn mực lâu dài của Nhà nước, do đó nó phải được ban hành dưới danh nghĩa pháp quy cao nhất (do Quốc hội thông qua) và phải được thông báo công khai trong xã hội, để cho công dân có hướng lựa chọn và các thiết chế xã hội khác vận hành tương ứng.

- Phải tạo cơ hội cho mọi công dân được phát triển khi họ lựa chọn nghề nghiệp là công chức nhà nước.
- Các tiêu chuẩn công chức nhà nước vừa phải phù hợp với chuẩn mực quốc tế, vừa phản ánh được các đặc trưng của Việt Nam.

Việc xây dựng hệ thống tiêu chuẩn hóa công chức nhà nước là căn cứ cơ bản để từng bước hiện đại hóa bộ máy hành chính quốc gia. Đây là công việc của toàn dân dưới sự lãnh đạo của Đảng mà nòng cốt là Ban Tổ chức Trung ương và Bộ Nội vụ cùng Hội đồng các nhà khoa học chuyên ngành.

### *2.2.2. Thi tuyển công khai*

Bất cứ ai muốn được tuyển dụng vào làm trong các cơ quan hành chính nhà nước đều bắt buộc phải qua thi tuyển hợp thức thì mới có thể được gia nhập vào đội ngũ công chức.

Tuyển dụng công chức vào công sở là việc lựa chọn và tiếp nhận một người tự nguyện gia nhập vào công vụ, sau khi xác định người đó có đủ tiêu chuẩn và điều kiện cho một công vụ nhất định trong bộ máy nhà nước.

Việc tuyển dụng công chức vào công sở phải căn cứ vào nhu cầu công việc cụ thể, được dự tính trước trong kế hoạch và được bảo đảm bằng nguồn ngân sách để chi trả cho hoạt động của công chức.

Công chức là một nghề. Nhưng tính chất nghề nghiệp của công chức khác với nghề nghiệp thông thường khác là nó gắn liền với chính trị, phục vụ chính trị. Trong các nước tư bản, người ta thường nhấn mạnh tính độc lập của người công chức, nhất là tính trung lập không phụ thuộc vào chính trị. Song, thực chất nó luôn luôn phục vụ cho đường lối chính trị của một nhà nước nhất định.

Do vậy, những người muốn đăng ký dự thi cần phải có những điều kiện nhất định về phẩm chất chính trị, học vấn, tuổi tác, thể lực.

Nội dung thi tuyển cần phải quan tâm đến 3 mặt: Năng lực trình độ; phẩm chất và sức khoẻ.

- Về năng lực trình độ của từng loại ngạch công chức phải căn cứ vào quá trình đào tạo thể hiện trên văn bằng, chứng chỉ làm cơ sở, đồng thời phải dựa vào khả năng thực tế của con người cụ thể.

Lịch sử phát triển của nhân loại cũng cho thấy, không phải tất cả những phát kiến vĩ đại đều do những người có bằng cấp nghĩ ra. Các nhân vật chính trị nổi tiếng không

phải bao giờ cũng là người có văn bằng cao. Tuy vậy, chúng ta không thể phủ nhận văn bằng, vì nó là sự minh chứng cho quá trình đào tạo. Nhưng phụ thuộc một cách cứng nhắc vào văn bằng thậm chí theo chủ nghĩa văn bằng trong lựa chọn công chức là không đúng mà còn phải xem xét khả năng thực tế của mỗi người trong thực thi công vụ.

- Về phẩm chất, công chức phải có thái độ chính trị rõ ràng. Đối với chúng ta, đó là sự kiên trì đường lối xây dựng chủ nghĩa xã hội mà Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định.

Phương pháp thi tuyển hết sức đa dạng. Thông thường qua thi tuyển vừa kiểm tra về kiến thức lý luận, vừa tìm hiểu các năng lực của người dự thi có liên quan đến công việc. Việc thi tuyển sẽ do Nhà nước tổ chức thống nhất. Những nhân viên đã qua thi tuyển khi được tuyển dụng phải qua một thời kỳ kiến tập. Những người đã hết thời kỳ kiến tập nếu đạt yêu cầu sẽ được tuyển dụng chính thức, nếu chưa đạt sẽ phải kéo dài thời gian kiến tập hoặc không được tuyển dụng nữa.

Như vậy, việc tuyển chọn cán bộ quản lý là công việc cần thiết, khó khăn, song nó không thể thiếu được trong quá trình quản lý. Nói về vấn đề này, các nhà kinh tế học Mỹ đã khẳng định: "Chất lượng của người quản lý là một yếu tố quan trọng bậc nhất, có ý nghĩa quyết định duy nhất đối với việc duy trì sự thành đạt của một tổ chức. Vì vậy, cần phải coi việc lựa chọn người quản lý như một bước có ý nghĩa quan trọng nhất trong toàn bộ quá trình quản lý."

### *2.2.3. Phân loại các chức vụ và quy định các chức trách*

Phân loại các chức vụ nghĩa là trên cơ sở điều tra nghiên cứu chu đáo và có hệ thống các chức vụ (chức vụ hiện có cùng trách nhiệm tương ứng với chức vụ ấy) trong các cơ quan hành chính nhà nước, căn cứ theo trách nhiệm, tính chất và mức độ phức tạp của công việc, cường độ lao động và môi trường làm việc, cùng với những điều kiện về phẩm chất đạo đức, trình độ học vấn, thể lực... để phân chia từng loại, xác định tên gọi và cấp bậc chức vụ. Trên cơ sở phân loại hợp lý sẽ quy định các quy phạm hoàn chỉnh về cấp bậc, chức trách. Đó là những căn cứ để xây dựng chính sách tuyển dụng, đề bạt, thưởng phạt, đào tạo, tiền lương, đãi ngộ đội ngũ cán bộ hành chính của nhà nước.

### *2.2.4. Sát hạch, thăng chức và thưởng phạt dựa theo thành tích công tác*

Dựa theo quyền hạn quản lý của mình theo định kỳ, các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành sát hạch toàn diện tình hình thừa hành các cương vị trách nhiệm của các công chức dưới quyền. Nội dung sát hạch bao gồm các mặt đạo đức, năng lực, tinh thần và thành tích công tác. Đạo đức gồm phẩm chất chính trị, tác phong tư tưởng, đạo đức nghề nghiệp. Năng lực là khả năng phân tích vấn đề, giải quyết vấn đề và làm việc độc lập. Sát hạch về năng lực chủ yếu là tìm hiểu trình độ văn hóa (kể cả trình độ học vấn), trình độ kiến thức chuyên môn (kể cả thâm niên công tác), năng lực diễn đạt bằng ngôn ngữ chữ viết, năng lực phán đoán, năng lực tổ chức quản lý, năng lực làm kế hoạch và dự báo, năng lực thích nghi với công việc và năng lực khai thác công việc

cùng với tình trạng về sức khỏe và tuổi tác. Tinh thần bao gồm thái độ công tác và lòng say mê công việc. Sát hạch về tinh thần chủ yếu tìm hiểu về ý thức tự giác, tích cực trong công việc, tính tổ chức kỷ luật, tinh thần trách nhiệm, tinh thần phục vụ. Thành tích chỉ số lượng và chất lượng công việc, tức là sự đóng góp trong công tác. Sát hạch về thành tích, chủ yếu tìm hiểu xem có hoàn thành nhiệm vụ theo đúng thời hạn, chất lượng, số lượng hay không, có tinh thần sáng tạo cải tiến, phát minh và thành quả nghiên cứu khoa học hay không, hiệu quả làm việc ra sao?

Việc cân nhắc chức vụ của các công chức nhà nước phải tuân thủ chặt chẽ các quy định đã ban hành.

Việc thưởng phạt các công chức nhà nước phải theo nguyên tắc kết hợp giữa động viên tinh thần với động viên vật chất, kết hợp giữa giáo dục với sử dụng các hình phạt. Việc thưởng phạt phải có mối liên quan chặt chẽ với việc sát hạch. Cần căn cứ vào kết quả đã sát hạch, đặc biệt là vào thành tích công tác mà tiến hành thưởng phạt. Phải phân biệt rạch ròi giữa công lao với khuyết điểm để thưởng phạt đúng mức.

#### *2.2.5. Nâng cao công tác quản lý nhà nước về đào tạo và bồi dưỡng*

Muốn làm cho chất lượng công chức nhà nước ngày càng tốt hơn, phải đào tạo, bồi dưỡng. Phải coi việc đào tạo là quyền lợi, nghĩa vụ. Việc đào tạo các công chức nhà nước bao gồm đào tạo trước khi nắm giữ chức vụ. Khi đào tạo, cần quán triệt các nguyên tắc nhất trí giữa kết quả học tập với sử dụng. Trên cơ sở yêu cầu nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã

hội, xác định rõ nhu cầu về trình độ và năng lực của đội ngũ công chức nhà nước lập kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng hợp lý.

Các kế hoạch, quy hoạch đào tạo có khoa học sẽ là công cụ để hạn chế tối đa hiện tượng đào tạo, bồi dưỡng tràn lan, hiện tượng đi học ôn át không theo cơ cấu ngành nghề, không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ như hiện nay. Để các kế hoạch có hiệu quả, công tác kiểm tra giám sát cần được thường xuyên củng cố để nhanh chóng nắm bắt được các thông tin phản hồi và có những điều chỉnh hợp lý trong quá trình thực hiện kế hoạch.

Nâng cao hiệu quả công tác đào tạo và bồi dưỡng cần gắn liền với hoạt động công vụ của đội ngũ công chức. Đội ngũ này là những người trực tiếp vạch ra các kế hoạch, quy hoạch tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát việc đào tạo và bồi dưỡng công chức nhà nước. Vì vậy, họ cũng phải thường xuyên được giáo dục, học tập để cập nhật kiến thức, đặc biệt là các kiến thức về nghiệp vụ quản lý, kỹ năng và phương pháp xây dựng tổ chức thực hiện kế hoạch. Do đó, cần mở rộng đầu tư vào Học viện hành chính quốc gia và các trường hành chính địa phương, nhằm hình thành nên mạng lưới đào tạo công chức thuộc các cấp, các loại khác nhau. Từng bước thực hiện chính quy hóa chế độ đào tạo công chức. Những thành tích học tập của các công chức nhà nước trong thời gian đào tạo công chức thuộc các cấp, các loại khác nhau. Từng bước thực hiện chính quy hóa chế độ đào tạo công chức. Những thành tích học tập của các công chức nhà nước trong thời gian đào tạo sẽ được ghi vào hồ sơ của họ, là một trong

những căn cứ để tổ chức sắp xếp sử dụng, cất nhắc các chức vụ, xác định các bậc chức vụ và tiền lương.

#### *2.2.6. Tiền lương, phúc lợi, nghỉ hưu và các bảo đảm về luật pháp*

Để thu hút những người tài giỏi vào trong đội ngũ các công chức nhà nước và để giữ cho đội ngũ ấy được ổn định một cách tương đối, việc đai ngộ tiền lương đối với các công nhân viên chức nhà nước cần tương xứng với vai trò, chức trách của họ. Phải quán triệt nguyên tắc phân phối theo lao động. Đồng thời, phải xây dựng một chế độ đề bạt thường xuyên đối với các công chức nhà nước. Các công chức nhà nước được hưởng những đai ngộ về phúc lợi, nghỉ phép, bảo hiểm xã hội một cách hợp lý. Những quyền lợi mà họ được hưởng đều được bảo đảm về mặt pháp luật.

### **2.3. Phương hướng xây dựng chế độ công chức nhà nước**

Thực hành chế độ công chức nhà nước là một bước quan trọng trong việc cải cách chế độ quản lý nhân sự ở nước ta. Nó giúp thu hút rộng rãi các nhân tài, đào tạo và nâng cao chất lượng đội ngũ các công chức nhà nước để họ trở thành các chuyên gia quan lý hành chính, bảo đảm cho bộ máy nhà nước được vận hành với hiệu quả cao.

Trước hết, thực hiện chế độ công chức nhà nước tất yếu sẽ thúc đẩy sự phát triển của việc cải cách thể chế quản lý cán bộ, làm tăng nhanh tiến trình phân loại quản lý cán bộ.

Chung ta đang tiến hành sâu rộng cuộc cải cách thể chế kinh tế. Vấn đề mấu chốt là làm cho các doanh nghiệp nhà

nước sống lại, thực sự trở thành những nơi sản xuất hàng hoá, tự kinh doanh, tự chịu lỗ, lãi và tương đối độc lập. Công cuộc cải cách thể chế chính và trị kinh tế hiện nay ngày càng mở rộng. Sự phân công xã hội ngày càng thêm tinh tế, tính chất công việc, đặc điểm nghề nghiệp ngày càng phức tạp và đa dạng... Tất cả những điều đó đòi hỏi phải nhanh chóng thay đổi thể chế quản lý cán bộ quá tập trung trước đây. Phải tiến hành phân công hợp lý đội ngũ cán bộ nhà nước vốn hết sức đông đảo để họ có điều kiện phát huy hết khả năng của mình. Xây dựng chế độ công chức nhà nước là dựa theo pháp luật mà tiến hành phân loại quản lý một cách khoa học đội ngũ cán bộ hiện có gồm hơn một triệu nhân viên hành chính nhà nước. Chế độ phân loại quản lý này bao gồm:

- Đối với những người lãnh đạo trong các cơ quan nhà nước được nhân dân bầu ra, trong khi tiến hành quản lý phải dựa vào những quy định, chế định trong Hiến pháp, pháp luật phù hợp với những đặc điểm, tính chất của họ.
- Đối với các nhân viên làm việc trong các cơ quan quyền lực nhà nước như các cơ quan xét xử, cơ quan kiểm sát, trong khi tiến hành quản lý phải căn cứ vào tính chất công việc và đặc điểm ngành nghề của họ, mà xây dựng chế độ quản lý của mình.
- Đối với những người lãnh đạo trong các tổ chức Đảng cùng những nhân viên làm việc ở các tổ chức ấy, phải căn cứ theo tính chất và chức năng của các cơ quan Đảng mà định ra chế độ quản lý và do đảng bộ các cấp chịu trách nhiệm quản lý.

- Do tính chất và chức năng của các tổ chức quản chúng, các đơn vị là doanh nghiệp, là đơn vị hành chính sự nghiệp hoàn toàn khác với các cơ quan Đảng và Nhà nước, cho nên việc quản lý các nhân viên ở các cơ quan ấy, về nguyên tắc phải do các đơn vị và tổ chức sở tại căn cứ theo những đặc điểm riêng và những chương trình riêng của mình mà định ra các chế độ quản lý phù hợp. Chế độ quản lý mang tính chất khác nhau ấy một khi đã được xây dựng sẽ làm thay đổi căn bản thể chế quản lý theo cách thức đồng nhất cũ kỵ.

Thứ hai, việc thực hiện chế độ công chức sẽ tăng cường và hoàn thiện sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ, tăng cường dân chủ và pháp chế, thực hiện sự quản lý dựa theo pháp luật và giúp cho quần chúng có thể dựa vào luật pháp mà tiến hành giám sát công việc của các công chức, các ngành, các cấp của Nhà nước.

Tất nhiên, việc thực hiện chế độ công chức còn giúp cho Đảng điều phối và chỉ đạo ở tầm vĩ mô đối với công tác quản lý cán bộ nói chung.

## **TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 7**

Thực tế cũng như lý thuyết đã cho thấy trình độ của đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế phản ánh hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Lao động quản lý là một loại hình lao động phức tạp mà đối tượng tác động của nó chủ yếu lại là con người. Một nhà văn hoá lớn đã rất có lý khi cho rằng: "Có một thứ quý hơn tài năng và hiếm hơn tài năng - đó là biết sử dụng tốt tài năng của người khác". Còn ông cha đã dạy: "Một người biết lo bằng một kho người làm" đã nói lên vai trò và ý nghĩa quan trọng của lao động quản lý và cán bộ làm quản lý.

Đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế là một lực lượng lao động xã hội đặc biệt - nguồn nhân lực có đặc thù riêng, lao động của họ gắn liền với quyền lực nhà nước và phục vụ cho lao động quyền lực nhà nước nhằm mục tiêu cuối cùng là đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế quốc dân. Về cơ bản hoạt động của cán bộ quản lý kinh tế thể hiện lao động có trí tuệ, khoa học và mang những đặc tính quan trọng quyết định đến sự tồn vong của mỗi quốc gia. Địa vị của họ được xác định trước hết bằng một quy chế chung đối với mọi công chức và quy chế riêng đối với từng loại cán bộ quản lý trong các ngành nghề khác nhau. Do vậy, để tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, phân bổ, điều động, sử dụng cán bộ quản lý kinh tế đúng với yêu cầu của hoạt động, công vụ, phù hợp với trình độ năng lực được đào tạo, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của quản lý nhà nước, Chương VII đã tập trung nghiên cứu và giải quyết một số vấn đề sau:

1. Làm rõ vai trò, vị trí và đặc trưng cơ bản của cán bộ quản lý nhà nước về kinh tế.
2. Đưa ra những phương pháp luận để lựa chọn, đánh giá, sử dụng cán bộ quản lý kinh tế, tìm cơ sở khoa học cho việc xây dựng và lựa chọn chương trình đào tạo các nhà quản lý kinh tế phù hợp với điều kiện của Việt Nam.
3. Phân tích tình hình thực trạng của đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế trong giai đoạn hiện nay trên cơ sở đó đưa ra phương hướng đổi mới công tác cán bộ nhằm nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động của cán bộ quản lý kinh tế.

### Các thuật ngữ chuyên ngành

Cán bộ quản lý kinh tế.

Cán bộ nhà nước

Công chức nhà nước.

Công vụ.

Cán bộ lãnh đạo.

Chuyên gia (chuyên viên).

Cán bộ thi hành công vụ nhân danh quyền lực Nhà nước.

Nhân viên hành chính.

Ngạch cán bộ quản lý kinh tế

Bậc cán bộ quản lý kinh tế.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. V.I.Lê-nin, Toàn tập, tập 25, tập 39, NXB Tiến bộ, Mat-xcơ-va, 1997.
2. Mác - Ănghen, Toàn tập, tập 1, NXB Sự thật, Hà Nội, 1975.
3. Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 9.,NXB Sự thật, Hà Nội.
4. D.Begg-S.Fischer - R.Dornbusch. Kinh tế học tập I, II, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1992.
5. M.Keynes. Lý thuyết tổng quan về việc làm, lãi suất và tiền tệ, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1994.
6. Adam Smith: Cửa cải các dân tộc, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1998.
7. M.P.Todoro. Kinh tế học cho thế giới thứ ba, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1998.
8. E.V.Nafgez. Kinh tế học của các nước đang phát triển, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1998.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, NXB Sự thật, Hà Nội, 1986.
10. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII, NXB Sự thật, Hà Nội, 1991.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
12. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ Hai Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ Tư Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ Năm Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
16. Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 1992.
17. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1995.
18. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình Lý thuyết quản lý kinh tế, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1997.

19. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Chính sách kinh tế - xã hội*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 2000.
20. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
21. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Quản lý kinh tế (tập 1)*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
22. Luật Tổ chức Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 1992.
23. Pháp lệnh Cán bộ, công chức, 1993.
24. Pháp lệnh Thanh tra, 1996.
25. Quyết định số 71/2001/QĐ-TTg ngày 14/5/2001 về các chương trình quốc gia giai đoạn 2001 - 2005.
26. Vương Hải Bình - Ngô Xuân Ba: *Quản lý học kinh tế quốc dân*, NXB Đại học nhân dân Trung Quốc, Bắc Kinh, 1995.
27. Nguyễn Đình Hương: Nhà nước và các công cụ kinh tế vĩ mô, NXB Thống kê, Hà Nội, 1995.
28. Văn tuyển Đặng Tiểu Bình, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995.
29. Học viện Hành chính Quốc gia: Giáo trình *Quản lý Hành chính nhà nước*, 4 tập, NXB Lao động, Hà Nội, 1996.
30. Vũ Đình Bách, Ngô Đình Giao: *Đổi mới chính sách và cơ chế quản lý kinh tế, bảo đảm sự tăng trưởng kinh tế bền vững*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
31. Phạm Ngọc Côn: *Đổi mới các chính sách kinh tế*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội, 1996.
32. Trường Cán bộ thanh tra Nhà nước: *Một số vấn đề về quản lý nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
33. Học viện Hành chính Quốc gia: *Về nền hành chính nhà nước Việt Nam*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1996.
34. Trương Văn Bản: *Bàn về cải cách toàn diện doanh nghiệp nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
35. Nguyễn Duy Gia: *Một số vấn đề về hoàn thiện bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
36. Đoàn Trọng Truyền: *Hành chính học đại cương*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.

37. Nguyễn Duy Gia: Một số vấn đề Nhà nước quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường ở Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
38. Hữu Tắng: Vé động lực phát triển kinh tế - xã hội, NXB Khoa học Kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
39. Đ.Đuxbot - T.Gheblø: *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
40. Vũ Hồng Hạnh: *Tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở một số nước trên thế giới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
41. Nguyễn Quán: *Kinh tế các nước trên thế giới*, NXB Thống kê, Hà Nội, 1997.
42. Nguyễn Trọng Chuẩn (CB): *Tiến bộ khoa học - kỹ thuật và công cuộc đổi mới*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
43. Viện chiến lược phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư: *Công nghiệp hóa và chiến lược tăng trưởng dựa trên xuất khẩu*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
44. Viện Phát triển kinh tế - Ngân hàng thế giới: *Tài liệu đào tạo về quản lý kinh tế* - học trình 3: Vai trò của Chính phủ, NXB Hà Nội, 1997.
45. Học viện Hành chính Quốc gia: *Giáo trình Quản lý hành chính nhà nước*, tập III; *Quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội*, quyển 1, 2, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
46. Vũ Huy Tú: Vai trò quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
47. Lưu Kiếm Thanh: *Kỹ thuật lập quy*, NXB Lao động, Hà Nội, 1998.
48. Ngân hàng Thế giới: *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi* (Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
49. Trang Văn Phúc: *Tổ chức bộ máy Nhà nước và cải cách hành chính ở Cộng hoà Liên bang Đức*, Hà Nội, 1999.
50. Bùi Thế Vinh: *Thiết kế tổ chức ở các nước tư bản phát triển hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.
51. Hồ Văn Thông: *Hệ thống chính trị ở các nước tư bản phát triển hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.
52. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh - Viện khoa học chính trị: *Tìm hiểu về khoa học chính sách công*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.
53. Đào Xuân Sâm: *Viết theo dòng đổi mới tư duy kinh tế*, NXB Thanh niên, 2000.
54. Tiêu Thị Mỹ: *Mưu lược Đặng Tiểu Bình*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.

55. Nguyễn Manh Hùng: *Tìm hiểu pháp luật về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
56. Phạm Ngọc Kỳ: *Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
57. Viện Chiến lược phát triển: Cơ sở khoa học của một số vấn đề trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn 2020, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
58. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương - Ban nghiên cứu khoa học quản lý kinh tế; Một số vấn đề cơ bản về đổi mới quản lý kinh tế vĩ mô trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
59. Tề Quế Trâm: *Trung Quốc 20 năm cải cách mở cửa, cải cách chế độ sở hữu*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
60. Stephen P. Robins, *Management*, 3rd.ed.. Prentice Hall, 1991.
61. Claudia R. Daumer (Ph.D California State University at Chico): *Introduction Management*, Haperperennial, 1992.
62. John C. Carte and Fred N. Silverman, *Establishing an MIS Journal of Systems Management*, January, 1980.
63. John T. Small and William B. Lee, *In Search of an MIS MSU Business Topics*, Autumn, 1975.
64. Lawrence J. Magid, software 1988 Inc, Office Gudee
65. George F. Kimmerling, "Gaining Firm Ground", *Training and Development Journal*, March, 1986.
66. Gugh J. Watson and Robert I. Mann, "Expert System: Past, Present, and Future" *Journal of Information Systems Management*, Fall, 1988.
67. Fred L. Luconi, Thomas W. Malone, and Michael S. Scott Morton "Expert Systems: the Next Challenge for Managers". *Sloan Management Review*, Summer, 1986.
68. William Pounds. "The Process of Problem Finding". *Industrial Management Review*, Fall, 1969.
69. Morgan W. McCall, Jr and Robert E. Karlan, *Whatever It Takes: Decision Makers at Works*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice - Hall, 1985.

# MỤC LỤC

NỘI DUNG	Trang
LỜI NÓI ĐẦU	3
<i>Chương 1.</i>	5
TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	
<i>Chương 2.</i>	
QUY LUẬT VÀ NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	63
<i>Chương 3.</i>	
CÔNG CỤ VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	105
<i>Chương 4.</i>	
MỤC TIÊU VÀ CÁC CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	155
<i>Chương 5.</i>	
THÔNG TIN VÀ QUYẾT ĐỊNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	239
<i>Chương 6.</i>	
BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	321
<i>Chương 7.</i>	
CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	373
TÀI LIỆU THAM KHẢO	435

# **QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

---

**NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI**

*Chịu trách nhiệm xuất bản:*

**NGUYỄN ĐÌNH THIÊM**

*Biên tập và sửa bản in:*

**PHẠM VĂN GIÁP**

**ĐẶNG ÁI NHI**

**TỔNG ĐIỂM LAN**

**LÊ THỊ SÂM**

*Trình bày bìa:*

**MINH THU**

---

In 2.000 cuốn khổ 14,5 x 20,5 cm tại Xí nghiệp in NXB Lao động - Xã hội. Giấy chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số 66-85/XB-QLXB do Cục Xuất bản cấp ngày 21/5/2005.

In xong và nộp lưu chiểu Quý II năm 2005.

VND  
42 000