

**BỘ GIÁO DỤC  
VÀ ĐÀO TẠO**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH  
QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH**

**HOÀNG MAI**

**PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÂN SỰ  
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Quản lý hành chính công

Mã số: 62 34 82 01

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SỸ  
QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

**HÀ NỘI - 2010**

**LUẬN ÁN ĐƯỢC HOÀN THÀNH TẠI**  
**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH**

**Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Võ Kim Sơn**

Nguyên Trưởng khoa Tổ chức và quản lý nhân sự,  
Học viện Hành chính

**Phản biện 1: GS.TS Phạm Hồng Thái**

Đại học Quốc gia Hà Nội

**Phản biện 2: PGS.TS Nguyễn Văn Động**

Trường Đại học Luật Hà Nội

**Phản biện 3: TS Thang Văn Phúc**

Bộ Nội vụ

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Nhà nước họp tại  
Học viện Hành chính.

Vào hồi: 9 giờ 00 ngày 29 tháng 5 năm 2010.

**Có thể tìm hiểu Luận án tại:**

- Thư viện Quốc gia
- Thư viện Học viện Hành chính.

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Xu thế chung hiện nay, các quốc gia trên thế giới đều tiến hành cải cách nhằm làm tăng hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính công. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước là một xu hướng tất yếu đối với hầu hết các quốc gia nhằm cải thiện hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công; nâng cao chất lượng quản lý nhà nước bằng cách trao quyền nhiều hơn cho các cấp chính quyền địa phương. Phân cấp quản lý nhà nước được diễn ra trên nhiều lĩnh vực khi người ta cho rằng thực chất của phân cấp là chuyển giao bớt thẩm quyền cho cấp dưới và đồng thời với nó là chuyển giao về nguồn lực tài chính và nhân sự để đảm bảo thực hiện thẩm quyền. Như vậy phân cấp về nhân sự là một nội dung đặc biệt quan trọng và cũng rất phức tạp trong phân cấp quản lý hành chính nhà nước.

Thực tiễn ở Việt Nam, việc hoàn thiện cơ chế, đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức trong đó đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính là một trong những nhiệm vụ được đề ra trong Văn kiện đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, X và được cụ thể hoá trong Chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ. Trong những năm qua, một số nội dung quản lý nhân sự đã được đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, so với yêu cầu cải cách hành chính vẫn đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết như phân định rõ hơn giữa trách nhiệm giữa Đảng với Nhà nước và giữa các cấp hành chính trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước (HCNN). Vì vậy, việc nghiên cứu về phân cấp quản lý nhân sự trong hệ thống HCNN là rất cần thiết.

### 2. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Đề tài mong muốn góp phần giải quyết một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Từ đó đề xuất các giải pháp tổng thể nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước. Đặc biệt kiến nghị giải pháp cụ thể thông qua việc xây dựng mô hình phân cấp quản lý nhân sự HCNN, trong đó xác định rõ vai trò, thẩm quyền của ba nhóm chủ thể: Đảng cộng sản Việt Nam; cơ quan quản lý nhà nước đối với nhân sự HCNN và cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự.

### 3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

*Đối tượng nghiên cứu* của luận án là phân cấp quản lý nhà nước đối với nhân sự trong hệ thống hành chính nhà nước.

*Phạm vi nghiên cứu:* Luận án chỉ nghiên cứu vấn đề phân cấp quản lý với công chức hành chính - nhóm đối tượng đặc biệt làm việc trong hệ thống HCNN chứ không nghiên cứu việc phân cấp quản lý đối với cán bộ (những người hình thành do bầu cử) và nhân viên làm việc theo chế độ hợp đồng (do Bộ luật lao động điều chỉnh).

Đề tài tập trung đánh giá thực trạng phân cấp quản lý nhân sự HCNN trên 4 nhóm nội dung cơ bản sau đây: phân cấp trong tuyển dụng nhân sự HCNN; trong sử dụng, bổ nhiệm nhân sự HCNN; trong đào tạo, bồi dưỡng nhân sự HCNN và trong đánh giá nhân sự HCNN trong giai đoạn 1998 đến 2008 (10 năm thực hiện Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998).

#### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Dựa trên cơ sở, nền tảng nhận thức của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử; tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm, đường lối, chủ trương, chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước ta về phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước. Đồng thời tác giả còn sử dụng các phương pháp cụ thể như: Phương pháp thống kê; Phương pháp lịch sử; Phương pháp chuyên gia; Phương pháp phân tích, tổng hợp và Phương pháp điều tra xã hội học qua phát phiếu điều tra và phỏng vấn sâu.

Trong quá trình nghiên cứu thực chứng, tác giả thiết kế 4 mẫu Phiếu xin ý kiến dành cho các chủ thể quản lý nhân sự HCNN tại 4 cấp: cấp Bộ, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã các địa phương đại diện cho các khu vực địa lý (Bắc, Trung, Nam) và trình độ phát triển kinh tế, xã hội khác nhau (mức độ phát triển cao; trung bình và thấp).

#### **5. Điểm mới của luận án**

Luận án đạt được một số điểm mới sau:

- Dựa trên lý thuyết về quản lý nhân sự và phân cấp quản lý nhà nước để đưa ra cách tiếp cận về phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước. Đây là một lĩnh vực chưa được nhiều nhà khoa học nghiên cứu. Tác giả đã phân tích khái niệm, tính tất yếu khách quan của phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Phân cấp quản lý nhân sự HCNN được xem xét gắn liền với bộ máy HCNN các cấp và các nội dung của quản lý nhân sự.

- Tác giả xây dựng lý thuyết riêng về phân cấp quản lý nhân sự HCNN phỏng theo mô hình thác nước trên nền lý thuyết chung về quản lý nhân sự và phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Đã làm rõ cơ sở xác định thẩm quyền cần phân cấp cho cấp dưới là thực tiễn phân cấp cũng như năng lực và mong muốn của cấp dưới trong tiếp nhận thẩm quyền.

- Qua việc nghiên cứu kinh nghiệm phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước của một số nước trên thế giới, tác giả đã rút ra một số bài học kinh nghiệm có thể áp dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam.

- Đánh giá thực trạng việc phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước đối với 4 nội dung: tuyển dụng, sử dụng, phát triển và đánh giá trên cả hai trạng thái "tĩnh" và "động" đó là những qui định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong quản lý nhân sự và việc phân cấp quản lý nhân sự HCNN trên thực tế của các Bộ, ngành và địa phương.

- Đề xuất giải pháp tổng thể đẩy mạnh phân cấp trên các mặt như: thay đổi nhận thức; hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý nhân sự HCNN; đảm bảo các điều kiện để thực hiện chức năng quản lý nhân sự HCNN cho các cơ quan HCNN sau khi phân cấp và tăng cường phối hợp và giám sát hoạt động quản lý nhân sự HCNN sau phân cấp.

Đồng thời kiến nghị xây dựng mô hình phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam và coi đó như một giải pháp cụ thể. Trong mô hình đã làm rõ vai trò của ba nhóm chủ thể là: Đảng Cộng sản Việt Nam; các cơ quan quản lý nhân sự ở Trung ương, địa phương và cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự hành chính nhà nước. Trong đó tác giả đề xuất xu hướng “phân cấp trọn gói” nhằm tăng tính chủ động và tự quyết trong quản lý nhân sự bằng việc trao nhiều quyền hơn cho các cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp sử dụng cán bộ, công chức.

## **6. Kết cấu của luận án**

Kết cấu luận án gồm Phần mở đầu; Phần tổng quan nghiên cứu liên quan đến nội dung đề tài; Phần nội dung và Phần kết luận. Ngoài ra còn có phần phụ lục và Danh mục tài liệu tham khảo, cụ thể như sau:

### **Phần mở đầu**

### **Phần tổng quan nghiên cứu liên quan đến nội dung đề tài**

### **Phần nội dung:**

**Chương I:** Cơ sở khoa học của phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước;

**Chương II:** Thực trạng phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam;

**Chương III:** Giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam thời gian tới

### **Phần kết luận**

## PHẦN TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN NỘI DUNG ĐỀ TÀI

Việc đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương với địa phương và trao nhiều quyền hơn cho các cơ quan quản lý ở địa phương nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính đang là vấn đề được nhiều nhà khoa học trong và ngoài nước nghiên cứu. Đã có một số tác phẩm và công trình nghiên cứu liên quan tới công chức và phân cấp quản lý nhà nước đã đề cập tới vấn đề phân cấp quản lý nhân sự HCNN trên một số phương diện khác nhau. Đây là những tài liệu tham khảo có giá trị, phục vụ rất hiệu quả trong việc nghiên cứu đề tài này.

Ngoài ra, nhiều Hội thảo trong và ngoài nước bàn về đổi mới cơ chế quản lý, đẩy mạnh phân công, phân cấp trong quản lý nhân sự và thu hút được sự quan tâm của nhiều nhà quản lý và nhà khoa học. Trong các cuộc Hội thảo này, các đại biểu đều nhất trí cho rằng phân cấp quản lý nói chung và phân cấp quản lý nhân sự HCNN là giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu lực hiệu quả của hành chính công.

Từ các kết quả nghiên cứu hiện nay cho thấy:

1. Những đề tài nghiên cứu khoa học hiện nay chủ yếu nghiên cứu về phân cấp quản lý nhà nước nói chung, chưa nghiên cứu chuyên sâu về phân cấp quản lý nhân sự.

2. Các công trình nghiên cứu về quản lý nhân sự ở Việt Nam thường mới tập trung vào hệ thống giải pháp đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức nói chung chứ chưa tập trung nhiều vào giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hoặc nếu có nghiên cứu về phân cấp quản lý nhân sự thì mới chỉ chú ý đến những mảng nội dung nhất định.

3. Một số nghiên cứu đã xem xét vấn đề phân cấp quản lý nhân sự HCNN song chủ yếu tiếp cận dưới góc độ của quy định pháp luật mà chưa đi sâu phân tích việc thực hiện các quy định về phân cấp trên thực tế.

Tuy nhiên, còn rất nhiều nội dung liên quan đến phân cấp quản lý nhân sự HCNN cần được nghiên cứu thêm như vai trò lãnh đạo của Đảng trong quản lý cán bộ, công chức, quyền tự chủ của các cơ quan trực tiếp sử dụng cán bộ, công chức...Việc đưa ra các đề xuất nhằm hoàn thiện mô hình phân cấp quản lý nhân sự HCNN cùng các nội dung và bước đi cụ thể trong điều kiện của Việt Nam hiện nay là rất cần thiết, vì vậy tác giả lựa chọn đề tài nghiên cứu của Luận án là "***Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam***".

## PHẦN NỘI DUNG

### CHƯƠNG 1: CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Để làm tiền đề lí luận cho việc phân tích, đánh giá thực trạng và đề xuất những giải pháp nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước, chương 1 tập trung giải quyết một số nội dung chính như sau:

#### **1.1. Phân cấp và phân cấp quản lý hành chính nhà nước**

##### ***1.1.1. Phân quyền, phân cấp (Decentralization)***

Phân quyền là thuật ngữ được sử dụng trong nhiều tài liệu, áp dụng trong nhiều tổ chức thuộc cả khu vực nhà nước và khu vực tư. *Theo quan điểm của lý thuyết tổ chức, phân quyền là cách thức trao quyền ra quyết định (với các mức độ khác nhau) cho các cấp bên dưới trong hệ thống cơ cấu thứ bậc của tổ chức.* Vấn đề trung tâm của phân quyền trong tổ chức là thẩm quyền ra quyết định. Khi quy mô tổ chức càng lớn và năng lực của các bộ phận trong tổ chức càng cao thì việc phân quyền quản lý hay trao quyền ra quyết định trên những lĩnh vực cụ thể cho các cấp thấp hơn sẽ trở thành xu thế tất yếu và mang tính chất bắt buộc.

Phân quyền được vận dụng trong khu vực nhà nước phức tạp hơn khu vực tư do chính đặc thù của hoạt động quản lý nhà nước quyết định. Xét trên cả phương diện lý luận và thực tiễn cho thấy, để quản lý nhà nước một cách hữu hiệu đối với toàn xã hội trong phạm vi cả nước thì luôn đòi hỏi phải xác định rõ thẩm quyền của các cơ quan nhà nước từ Trung ương tới địa phương theo hướng trao nhiều quyền mang tính tác nghiệp hơn cho cấp dưới.

Trong nhiều tài liệu khoa học hiện nay, thuật ngữ “phân quyền” được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Từ gốc của phân quyền trong tiếng Anh là “Decentralization”, khi dịch sang tiếng Việt được sử dụng bằng nhiều thuật ngữ khác nhau như: phân quyền, phân cấp và phi tập trung hoá. Tuy nhiên, do đặc điểm của hệ thống chính trị ở Việt Nam nên thuật ngữ phân quyền không được sử dụng một cách chính thống và phổ biến mà thay vào đó trong các văn bản của Đảng và các văn bản quản lý của Nhà nước người ta thường sử dụng thuật ngữ “phân cấp”.

##### ***1.1.2. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước (Administrative Decentralization)***

Hiện có nhiều quan niệm khác nhau về phân quyền/phân cấp quản lý HCNN song có hai nhóm quan niệm chính về phân cấp: *Một là, sự phân giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho các cơ quan nhà nước khác nhau; Hai là,*

sự chuyển giao bớt một số thẩm quyền từ Trung ương xuống địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau.

Theo quan niệm của tác giả, *phân cấp quản lý hành chính nhà nước* là việc phân giao rõ các công việc quản lý nhà nước cho các cấp đơn vị hành chính, các tổ chức có tư cách pháp nhân những thẩm quyền với những nguồn lực nhất định (nhân sự, tài chính...), dưới sự kiểm tra của Nhà nước để vừa đảm bảo điều hành tập trung, thống nhất của Chính phủ đồng thời phát huy dân chủ, nâng cao tính chủ động, sáng tạo của địa phương.

Phân cấp quản lý hành chính nhà nước bao gồm nhiều nội dung, có thể phân định thành 2 nhóm nội dung chính sau: Phân cấp các hoạt động hay công việc quản lý nhà nước trên các lĩnh vực quản lý khác nhau (phân cấp thẩm quyền) và phân cấp quản lý các điều kiện đảm bảo để thực hiện thẩm quyền (nhân sự và tài chính).

Có thể xem xét phân cấp quản lý hành chính nhà nước trên các cấp độ khác nhau thông qua mức độ độc lập của các cơ quan hành chính cấp dưới đối với Chính phủ trung ương. Một số cấp độ phân cấp quản lý HCNN cơ bản như: tản quyền, uỷ quyền, trao quyền, đối tác công tư và tư nhân hoá các dịch vụ công. Tuy nhiên, tư nhân hoá hay thiết lập đối tác công – tư thường gắn liền với hoạt động cung ứng các loại dịch vụ công hơn là quản lý nhà nước do đó Luận án không xem xét 2 cấp độ này.

## **1.2. Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước**

### **1.2.1. Nhân sự hành chính nhà nước**

Nhân sự hành chính nhà nước là những người hiện đang làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở. Họ là người trực tiếp thực hiện các công việc để nhằm thực thi quyền hành pháp và được sử dụng quyền lực nhà nước trong quá trình thực thi công vụ. Nhân sự HCNN có những đặc điểm chung như sau:

- Nhân sự HCNN có số lượng đông đảo, hoạt động trên phạm vi toàn quốc, trong các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.
- Nhân sự HCNN thực thi công vụ để nhằm thực hiện các mục tiêu chính trị của Đảng cầm quyền và của Nhà nước.
- Nhân sự HCNN được đào tạo và hoạt động trên nhiều ngành nghề, lĩnh vực khác nhau do quản lý hành chính nhà nước mang tính toàn diện.
- Nhân sự HCNN chịu sự lãnh đạo, kiểm soát của các cơ quan quản lý chặt chẽ hơn so với các hệ thống khác.

Có nhiều tiêu chí để phân loại nhân sự HCNN như: theo trình độ đào tạo; theo vị trí công tác, tuy nhiên cách phân loại căn cứ theo cách thức



hình thành có ý nghĩa quan trọng trong quản lý nhân sự hành chính. Theo cách này nhân sự HCNN bao gồm những người được hình thành qua con đường bầu cử (cán bộ), theo hình thức tuyển dụng, bổ nhiệm (công chức) và theo chế độ hợp đồng. Trong đó công chức là nhóm đối tượng có số lượng đông đảo và đóng vai trò quan trọng nhất.

### ***1.2.2. Quản lý nhân sự hành chính nhà nước***

Quản lý nhân sự HCNN là quản lý những người hiện đang làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương cho tới cơ sở. Quản lý nhân sự là việc hoạch định tuyển dụng, sử dụng, phát triển, động viên và tạo mọi điều kiện thuận lợi cho nhân sự của tổ chức nhằm đạt được mục tiêu đã đặt ra. Quản lý nhân sự HCNN cũng thực hiện đầy đủ những nội dung như quản lý nhân sự trong các tổ chức khác song có những khác biệt so với quản lý nhân sự ở các tổ chức khác, cụ thể là:

- Việc quản lý nhân sự hành chính chặt chẽ với những qui định “cứng” hơn rất nhiều so với nhân sự ở các tổ chức khác do chịu sự điều chỉnh của Luật Lao động và Luật công vụ (hoặc Luật Cán bộ, công chức).

- Việc quản lý nhân sự HCNN mang tính thống nhất và hệ thống thứ bậc chặt chẽ với những qui định được áp dụng chung cho nhân sự trong cả hệ thống như tiền lương, khen thưởng, kỷ luật. Do đó tính linh hoạt và chủ động trong quản lý nhân sự hành chính không cao bằng các tổ chức khác. Nhiều hoạt động trong quản lý nhân sự vẫn quản lý tập trung, chưa được phân cấp mạnh.

- Quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam do đó quản lý nhân sự HCNN không những chịu sự điều chỉnh của Nhà nước mà còn chịu sự điều chỉnh của các quy định của Đảng.

Quản lý nhân sự HCNN được xem xét trên nhiều nội dung khác nhau song tựu chung lại gồm 2 nhóm hoạt động cơ bản sau:

- Tập hợp các hoạt động cần thiết liên quan đến quản lý nhân sự của tổ chức hành chính nhằm duy trì hoạt động của người làm việc trong tổ chức có chất lượng.

- Là một quá trình tìm kiếm, bố trí và duy trì người làm việc cho tổ chức HCNN có chất lượng thông qua công tác kế hoạch hoá nhân lực; tuyển, chọn; định hướng nghề nghiệp, chuyên môn; đào tạo, bồi dưỡng; đánh giá; phát triển nhân lực và thiết lập các mối quan hệ giữa người lao động và người sử dụng lao động (nhà quản lý).

### ***1.2.3. Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước***

Phân cấp quản lý nhân sự trong các tổ chức có quy mô trung bình và lớn là đòi hỏi tất yếu. Không có một nhà quản lý nào có thể trực tiếp quản

lý hết tất cả các vấn đề liên quan đến nhân sự của tổ chức do họ không có đủ năng lực, đủ thời gian. Bộ máy hành chính nhà nước bao gồm rất nhiều cấp, quản lý nhiều lĩnh vực cùng nhiều nhóm người làm việc khác nhau. Về nguyên tắc, để quản lý nhân sự của mình, HCNN cũng phải phân cấp quản lý tương tự các tổ chức có quy mô lớn.

*Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước* là sự phân định rõ chức năng, thẩm quyền của các cấp hành chính và từng cơ quan trong quá trình sử dụng và quản lý những người hiện đang làm việc trong các cơ quan HCNN. Việc phân công, phân cấp càng rõ ràng bao nhiêu thì việc quản lý cán bộ, công chức càng chặt chẽ và càng đạt hiệu quả cao bấy nhiêu. Phân cấp quản lý nhân sự HCNN là một phần trong xu hướng tất yếu phải phân cấp giữa Chính phủ trung ương với chính quyền địa phương các cấp trên nhiều lĩnh vực, xuất phát từ những lý do sau đây:

- Muốn thực hiện tốt các chức năng quản lý đối với nhân sự hành chính nhà nước nhất thiết phải tiến hành phân cấp.

- Xu thế phát triển của xã hội buộc các Nhà nước, các Chính phủ phải chấp nhận phân cấp như một tất yếu khách quan.

- Phân cấp quản lý nhân sự HCNN có mục tiêu tối thượng là làm tăng hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước từ đó nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.

- Từ thực tế việc áp dụng một số mô hình quản lý mới như khoán chi và đánh giá thực thi công việc dựa trên kết quả đòi hỏi phải đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự HCNN.

Việc phân cấp quản lý nhân sự HCNN được xem xét trên hai phương diện:

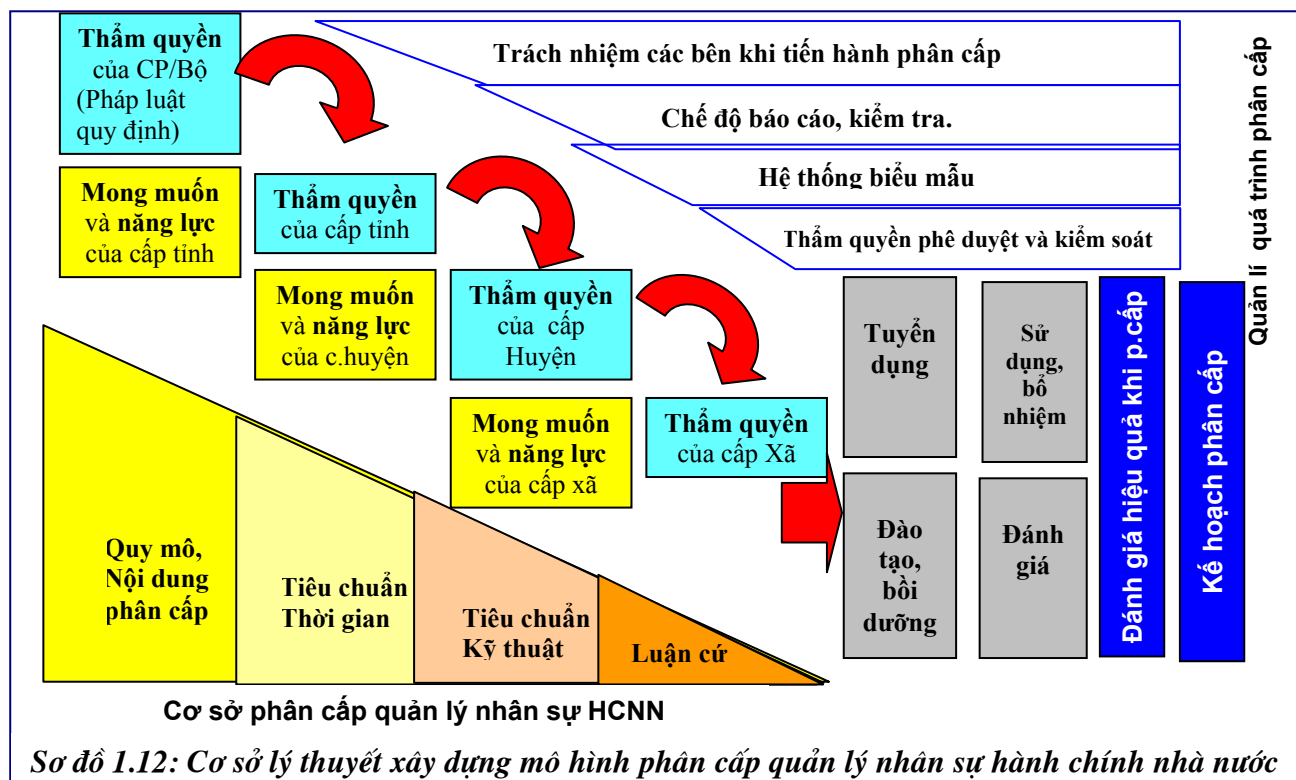
*Thứ nhất*, phân cấp phải gắn với cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Phân cấp quản lý nhân sự HCNN cần xác định rõ có những cơ quan nào được quyền quản lý nhân sự của hệ thống HCNN và được quyền quản lý đến mức độ nào? Hệ thống này gồm các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý chung nhân sự HCNN của quốc gia và cơ quan quản lý nhân sự hành chính ở địa phương.

*Thứ hai*, phân cấp phải gắn với những nội dung quản lý nhân sự HCNN. Một trong những vấn đề quan trọng trong phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước là phải xác định rõ cơ quan nào có quyền làm gì, tham gia vào khâu nào trong các nội dung cơ bản của quản lý nhân sự.

### **1.3. Đề xuất lý thuyết phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước phỏng theo mô hình thác nước**

Tác giả đề xuất lý thuyết phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam phỏng theo mô hình “thác nước”. Mô hình thác nước được vận dụng

để xây dựng lộ trình các bước, những nội dung của phân cấp quản lý nhân sự HCNN từ cơ quan hành chính cao nhất đến cơ quan HCNN cấp cơ sở cũng như giữa các cơ quan chuyên trách về quản lý nhà nước về nhân sự hành chính (trung ương – Bộ Nội vụ) và địa phương (Sở Nội vụ; Phòng nội vụ), được mô tả khái quát ở sơ đồ 1.12.



Trong lý thuyết về phân cấp quản lý nhân sự HCNN phỏng theo mô hình “thác nước” cần quan tâm đến những nội dung sau:

*Trước hết* phải xác định đúng các cơ sở của phân cấp quản lý nhân sự HCNN, bao gồm:

- Các căn cứ để lựa chọn nội dung và mức độ phân cấp: Dựa trên các quy định của pháp luật về quản lý nhân sự HCNN, đánh giá những tác động tích cực và tiêu cực của các quy định hiện hành đến chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Từ đó nhận thấy những bất hợp lý trong phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Luận cứ để xác định nội dung các thẩm quyền nên chuyển giao cho cấp dưới là kết quả phân tích thực trạng phân cấp ở Việt Nam giai đoạn 1998-2008 trong Chương 2 của Luận án.

- Các tiêu chuẩn kỹ thuật cho quá trình phân cấp (các kỹ năng cần có để thực hiện thẩm quyền được phân cấp và các nguồn lực về tài chính, kỹ thuật đảm bảo cho việc thực hiện thẩm quyền) cùng tiêu chuẩn về thời gian tiến hành phân cấp.

Dựa trên các cơ sở đó phải xác định rõ quy mô và nội dung phân cấp tức là xác định rõ việc gì do cấp nào làm và trong phạm vi nào? .

*Thứ hai*, trung tâm của mô hình "thác nước" là "dòng thẩm quyền" được chuyển giao từ Chính phủ xuống cấp tỉnh, cấp tỉnh chuyển cho cấp huyện và cấp huyện chuyển cho cấp xã. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài chính là xác định rõ thẩm quyền của từng cấp trong các nội dung quản lý nhân sự hành chính nhà nước. Tuy nhiên, tác giả lựa chọn phạm vi nghiên cứu của đề tài là 4 nhóm nội dung có liên quan nhiều đến phân cấp quản lý do đó các "dòng thẩm quyền" tập trung vào tuyển dụng; sử dụng, bổ nhiệm; đào tạo, bồi dưỡng và đánh giá nhân sự HCNN.

*Thứ ba*, cần quản lý được quá trình phân cấp quản lý nhân sự HCNN trên thực tế sau khi đã xác định được quy mô và phạm vi của "dòng thẩm quyền" được phân cấp. Trong quá trình thực hiện mô hình phân cấp cần: Làm rõ trách nhiệm của các cấp trong quá trình chuyển giao và tiếp nhận thẩm quyền; Thiết lập hệ thống các mẫu biểu để theo dõi, quản lý thống nhất hoạt động quản lý nhân sự từ cấp trên đến cấp dưới; Thiết lập chế độ báo cáo kiểm tra và kiểm soát sau phân cấp.

*Thứ tư*, sau khi tiến hành phân cấp cho các cấp chính quyền cần đánh giá tính hiệu quả của quá trình phân cấp trên tất cả các giác độ. Nếu việc phân cấp không đem lại kết quả như mong muốn cần điều chỉnh nội dung phân cấp, *thậm chí cần có cơ chế thu hồi lại thẩm quyền đã trao*. Như vậy mô hình phân cấp phỏng theo mô hình thác nước không mang tính "tự nhiên, tất yếu, thụ động, một chiều" mà có thể thay đổi khi môi trường biến động. Ngoài ra, phải lập kế hoạch thực hiện việc phân cấp trên thực tế.

#### **1.4. Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở một số nước trên thế giới**

Qua việc nghiên cứu thực tiễn phân cấp quản lý nhân sự hành chính của một số nước trên thế giới như Vương quốc Anh; Pháp; New Zealand; Thái lan và Trung quốc, tác giả đã rút ra một số bài học kinh nghiệm có thể áp dụng vào bối cảnh đầy mạnh phân cấp ở Việt Nam.

#### **Kết luận chương 1**

Chương 1 đã lý giải cơ sở khoa học của phân cấp quản lý nhân sự HCNN thông qua việc phân tích các vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước và cơ sở thực tiễn qua kinh nghiệm của một số nước trên thế giới. Cụ thể, tác giả đã tập trung làm rõ những nội dung chính sau:

*Thứ nhất*, dựa trên lý thuyết về quản lý nhân sự và phân cấp quản lý HCNN để đưa ra cách tiếp cận về phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Tác giả đã phân tích khái niệm, tính tất yếu khách quan của phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Phân cấp quản lý nhân sự HCNN được tác giả xem xét trên hai phương diện: một là gắn liền với bộ máy HCNN ở Trung ương và

địa phương, hai là tiếp cận phân cấp quản lý nhân sự HCNN theo các nội dung của quản lý nhân sự.

*Thứ hai*, đã xây dựng hướng lý thuyết riêng về phân cấp quản lý nhân sự HCNN phỏng theo mô hình thác nước trên nền lý thuyết chung về quản lý nhân sự và phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Đây chính là đóng góp mới quan trọng của Luận án. Trong mô hình lý thuyết đã làm rõ 4 nội dung: (1) những luận cứ để xác định thẩm quyền cần phân cấp; (2) xác định rõ dòng thẩm quyền chuyển từ cấp trên xuống cấp dưới; (3) quản lý quá trình phân cấp quản lý nhân sự HCNN trên thực tế sau khi đã xác định được quy mô và phạm vi của "dòng thẩm quyền" và (4) đánh giá tính hiệu quả sau phân cấp qua việc đánh giá những tác động tích cực và tiêu cực đến hiệu quả quản lý nhân sự HCNN.

*Thứ ba*, qua việc nghiên cứu kinh nghiệm phân cấp quản lý nhân sự HCNN của một số nước trên thế giới, tác giả đã rút ra một số bài học kinh nghiệm có thể áp dụng vào bối cảnh đẩy mạnh phân cấp của Việt Nam như sau:

Mỗi nước có quan niệm khác nhau về công chức do đó việc phân loại công chức cũng không giống nhau. Các nước đều ban hành luật để điều chỉnh công chức với những tên gọi khác nhau như: Luật công vụ; Luật khu vực nhà nước; Luật Lao động; hoặc Luật công chức.

Có nhiều mô hình quản lý nhân sự khác nhau nhưng các nước đều thành lập hệ thống các cơ quan quản lý nhân sự hành chính với các cấp từ Trung ương đến địa phương. Mỗi cấp được giao thẩm quyền quản lý đối với những loại nhân sự xác định, trên những nội dung quản lý nhân sự cụ thể.

Mức độ phân cấp trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước phụ thuộc vào quan điểm chính trị của mỗi nước cũng như đối với từng nhóm nhân sự. Thông thường đối với các chức danh cao cấp trong cơ quan hành pháp thì việc quản lý mang tính tập trung cao hơn so với các nhân sự khác. Nhiều nước có xu hướng áp dụng chế độ phân quyền mạnh mẽ (phân quyền trọn gói) đã giao quyền tự chủ tối đa cho các cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự hành chính và chính quyền địa phương ngày càng được trao nhiều quyền hơn.

Phân cấp quản lý nhân sự cho các cơ quan hành chính luôn gắn liền với vấn đề giám sát. Vì vậy trong các Luật công vụ (hoặc Luật công chức) của các nước đều coi kiểm soát là hoạt động mang tính bắt buộc.

Bằng việc nghiên cứu các vấn đề lý luận và kinh nghiệm thực tiễn các nước, Chương 1 đã xây dựng được cơ sở khoa học cho việc phân tích, đánh giá thực trạng phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở chương 2 và việc đề ra các giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự HCNN trong chương 3.

## **CHƯƠNG 2**

### **THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

Dựa trên các vấn đề lý luận về quản lý nhân sự và phân cấp quản lý nhân sự HCNN, tác giả đi sâu phân tích và đánh giá tình hình phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam trên hai trạng thái “tĩnh” và “động”, từ đó rút ra những nguyên nhân hạn chế trong phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam. Chương này gồm những nội dung chính:

#### **2.1 Quá trình phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam từ 1945 đến 1998.**

Có thể khái lược quá trình phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở nước ta đến trước năm 1998 qua một số thời kỳ chính như sau: Từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến 1954; Từ 1954 đến 1975; Từ 1975 đến 1986; và từ 1986 đến nay.

#### **2.2 Thực trạng phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam giai đoạn 1998 - 2008**

##### ***2.2.1 Căn cứ pháp lý của phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở nước ta giai đoạn 1998-2008.***

Trong đề tài này, thực trạng phân cấp quản lý nhân sự HCNN được xem xét trên cả trạng thái “tĩnh” – qua định hướng của Đảng, văn bản pháp luật của Nhà nước và trạng thái “động” – thực tiễn việc thực hiện các quy định về phân cấp. Do đó, tác giả đã trình bày các căn cứ pháp lý của phân cấp quản lý nhân sự HCNN làm cơ sở đánh giá thực trạng.

Khi đánh giá thực trạng phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở nước ta, chúng tôi xem xét trên các nội dung quản lý nhân sự. Tuy nhiên, trong số các nội dung quản lý nhân sự có những nội dung không thể hiện rõ việc phân cấp quản lý đối với nhân sự hành chính do vậy chúng tôi lựa chọn 4 nhóm nội dung cơ bản: Phân cấp trong tuyển dụng cán bộ, công chức hành chính; Phân cấp trong sử dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức hành chính; Phân cấp trong đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính và phân cấp trong đánh giá công chức HCNN.

##### ***2.2.2. Thực trạng phân cấp trong tuyển dụng nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam***

Việc phân cấp trong tuyển dụng nhân sự hành chính nhà nước được xem xét trên các nội dung: Phân cấp xác định và quản lý biên chế; phân cấp trong xác định điều kiện tuyển dụng; phân cấp trong tổ chức tuyển dụng nhân sự HCNN.

Quá trình tuyển dụng công chức ở nước ta trong những năm qua có nhiều chuyển biến tích cực, nhất là sau khi có Pháp lệnh Cán bộ, công

chức. Trong công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước, Đảng và Nhà nước ta hết sức quan tâm đến công tác này, đã thay đổi phương thức tuyển dụng từ tuyển dụng thẳng, tuyển dụng qua phân bổ hoặc giới thiệu sang hình thức tuyển dụng qua thi tuyển công khai. Tuy nhiên việc phân cấp tuyển dụng nhân sự hành chính nhà nước như hiện nay còn một số **hạn chế** như sau:

*Thứ nhất*, cơ quan sử dụng công chức không có quyền quyết định việc tuyển dụng thêm người mới dựa trên nhu cầu công việc nếu không được phân bổ chỉ tiêu biên chế.

*Thứ hai*, cơ quan sử dụng cán bộ, công chức không có nhiều quyền trong xác định tiêu chuẩn tuyển dụng.

*Thứ ba*, cơ quan tuyển dụng cán bộ công chức không có quyền chủ động lựa chọn hình thức và nội dung thi tuyển do đó nội dung thi tuyển chưa thực sự phù hợp với từng loại công chức ở từng ngành, lĩnh vực, đặc biệt chưa có những nội dung thi riêng cho từng nhóm vị trí công việc tương ứng.

*Thứ tư*, việc tổ chức thi tuyển công chức hành chính đang được giao cho các Bộ, ngành ở Trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và UBND cấp huyện chứ chưa phân cấp cho cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự. Tuy nhiên, qua khảo sát thực tế tại một số địa phương cho thấy việc phân cấp cho UBND cấp huyện được tuyển dụng công chức cấp xã, nếu không có sự kiểm soát chặt chẽ từ Sở Nội vụ, UBND cấp tỉnh, từ người dân thì dễ dẫn tới hiện tượng tiêu cực do ở Việt Nam vẫn còn bị ảnh hưởng nặng nề bởi quan hệ tình cảm từ làng xóm, họ hàng, thân tộc và các mối quan hệ khác.

Những bất cập nêu trên trong công tác tuyển dụng công chức hành chính ở Việt Nam xuất phát từ 2 **nguyên nhân** cơ bản sau: Hiện tại Việt Nam vẫn đang áp dụng chế độ quản lý công chức theo mô hình chức nghiệp tức là phân loại công chức theo ngành chuyên môn, trong các ngành chuyên môn công chức được xếp vào các ngạch và bậc khác nhau. Ngoài ra, các qui định về phân cấp, tăng cường trách nhiệm và thẩm quyền của người đứng đầu các cơ quan hành chính chậm được ban hành và triển khai dẫn đến các cơ quan hành chính cấp trên vẫn ôm đồm nhiều việc và can thiệp sâu vào hoạt động của các đơn vị cơ sở.

### **2.2.3. Phân cấp trong sử dụng, bổ nhiệm nhân sự HCNN**

Mục này xem xét thực trạng phân cấp trong sử dụng và bổ nhiệm nhân sự HCNN. Việc phân cấp trong sử dụng và bổ nhiệm nhân sự HCNN thời gian qua đã có một số bước tiến như:

*Thứ nhất*, theo Quy chế về bổ nhiệm cán bộ và giới thiệu cán bộ ứng cử của Bộ Chính trị (ban hành kèm theo Quyết định số 68-QĐ/TW ngày 4.7.2007) đã phân cấp nhiều hơn cho cấp dưới.

*Thứ hai*, theo tinh thần của Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 30.6.2004, Chủ tịch UBND cấp tỉnh được toàn quyền quyết định việc bổ nhiệm Giám đốc Sở, thủ trưởng các ban ngành thuộc UBND tỉnh. Việc xoá bỏ cơ chế thoả thuận với Bộ quản lý ngành đã đề cao trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trong bổ nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo thuộc quyền mình quản lý.

Tuy nhiên vẫn còn những điểm hạn chế cần khắc phục, cụ thể là:

*Thứ nhất*, nhiều UBND cấp tỉnh chậm ban hành, sửa đổi Quy định về phân công, phân cấp quản lý cán bộ, công chức theo tinh thần Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 30.6.2004; Quy định về phân cấp quản lý cán bộ; Quy chế bổ nhiệm cán bộ và giới thiệu cán bộ ứng cử của Bộ Chính trị năm 2007. Do đó thẩm quyền và quy trình bổ nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo ở một số địa phương chưa được xác định rõ.

*Thứ hai*, tuy đã có nhiều thay đổi trong thẩm quyền bổ nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo song thực tế hiện nay, các cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng vẫn chưa có ảnh hưởng nhiều đến quá trình bổ nhiệm cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của mình.

#### **2.2.4 Phân cấp trong đào tạo và quản lý công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ở Việt Nam**

Tác giả xem xét việc phân cấp trên hai giác độ là phân cấp trong quản lý nhà nước về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước và phân cấp trong tổ chức thực hiện công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.

Thời gian qua, chúng ta đã phân định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong việc quản lý và thực hiện công tác đào tạo, bồi dưỡng nhân sự làm việc trong bộ máy nhà nước. Việc phân cấp đã tạo ra sự chủ động của các Trường cán bộ quản lý Bộ, ngành, các Trường Chính trị tỉnh trong việc tổ chức thực hiện đối với chương trình đào tạo trung cấp hành chính, chương trình bồi dưỡng chuyên viên, chương trình đào tạo tiền công vụ...

Tuy nhiên, sự phối hợp giữa các đơn vị chức năng thực hiện nhiệm vụ quản lý với cơ sở đào tạo ở một số Bộ, ngành và địa phương chưa thật sự chặt chẽ và hiệu quả. Thực tế cho thấy ở một số địa phương sự phối hợp giữa Ban Tổ chức tỉnh ủy và Sở Nội vụ trong việc xây dựng quy hoạch đào tạo cán bộ còn thiếu chặt chẽ, chưa hình thành kế hoạch chung cho địa phương. Một số Sở Nội vụ không quản lý được việc sử dụng chỉ tiêu đào tạo do sự phối hợp với Sở Tài chính, Sở kế hoạch và đầu tư chưa tốt. Ngoài ra, việc chỉ đạo hướng dẫn nghiệp vụ các Trường chính trị địa phương chưa rõ; còn chồng chéo trong việc chỉ đạo hướng dẫn nghiệp vụ đào tạo, về nội dung chương trình và mối quan hệ phụ thuộc giữa Trường Chính trị với Tỉnh ủy hay ủy ban nhân dân tỉnh.



### **2.2.5 Phân cấp trong đánh giá nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay**

Luận án tập trung xem xét thực trạng phân cấp đánh giá nhân sự HCNN trên các nội dung: Xác định tiêu chí đánh giá; Xác định phương pháp và chủ thể đánh giá; Xây dựng qui trình đánh giá và xử lý kết quả đánh giá. Việc phân cấp trong đánh giá cán bộ, công chức hành chính nhà nước thời gian qua ở Việt Nam còn bộc lộ một số hạn chế sau:

*Thứ nhất*, cơ quan sử dụng cán bộ, công chức chưa được tự chủ cao trong xác định nội dung và tiêu chí đánh giá. Những tiêu chí đánh giá hiện nay thường là các "tiêu chí cứng" do Bộ Nội vụ qui định mà ít có các "tiêu chí mềm" do Bộ, ngành, địa phương hoặc chính các cơ quan hành chính nhà nước qui định.

*Thứ hai*, các cơ quan HCNN thường áp dụng những phương pháp đánh giá công chức chung do Bộ Nội vụ quy định mà chưa tự xác định phương pháp đánh giá riêng cho phù hợp với đặc thù công việc hoặc với văn hoá của tổ chức mình. Ngoài ra, các cơ quan hành chính ít chủ động trong xác định và áp dụng phương pháp đánh giá như yêu cầu cán bộ công chức xử lý tình huống, đánh giá thông qua Phiếu ghi ý kiến công dân...

*Thứ ba*, người lãnh đạo, quản lý là người hiểu và nắm rõ nhất tình hình thực hiện nhiệm vụ, công vụ của công chức nhưng không phải là người toàn quyền quyết định kết quả đánh giá.

*Thứ tư*, Thủ trưởng cơ quan sử dụng cán bộ, công chức chưa có vai trò nhiều trong xử lý kết quả đánh giá.

Những hạn chế trên đây trong phân cấp đánh giá cán bộ, công chức xuất phát từ một số lí do cơ bản sau:

*Một là*, trong các qui định hiện hành về cán bộ, công chức ở Việt Nam, yếu tố "công trạng", "thành tích" chưa được thể hiện rõ.

*Hai là*, đánh giá nhân sự thường được coi là "lãnh địa" của cơ quan sử dụng nhân sự nhưng ở Việt Nam các cơ quan hành chính nhà nước tuy đã được trao nhiều quyền hơn so với các nội dung quản lí cán bộ, công chức khác (tuyển dụng, bổ nhiệm...) song vẫn chưa có nhiều thực quyền. Việc qui định thẩm quyền quyết định về tiêu chí đánh giá, phương pháp đánh giá vẫn thuộc về các cơ quan quản lí ở Trung ương.

### **Kết luận chương 2**

Chương này đã trình bày khái quát về quá trình phân cấp quản lí nhân sự HCNN ở Việt Nam trong lịch sử để thấy vấn đề phân cấp đã được đề cập ngay khi đất nước mới giành được độc lập song chỉ thực sự được nhấn mạnh từ khi Việt Nam coi phân cấp quản lí nhà nước là một nội dung quan trọng trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010. Mục 2.2. của chương đã đi sâu phân tích thực trạng phân

cấp quản lý nhân sự hành chính trên 4 nội dung quản lý nhân sự cơ bản đó là phân cấp trong tuyển dụng; trong bổ nhiệm, miễn nhiệm; trong đào tạo, bồi dưỡng và trong đánh giá cán bộ, công chức. Khi phân tích thực trạng phân cấp trên từng nội dung, tác giả đều xem xét dựa trên những văn bản quy phạm pháp luật về phân cấp (trạng thái tĩnh) và đánh giá việc triển khai thực hiện phân cấp trên thực tế của các địa phương qua thông tin được thu thập qua các báo cáo, bảng hỏi hoặc phỏng vấn sâu (trạng thái động). Thông qua những phân tích thực trạng phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam giai đoạn 1998 – 2008, có thể rút ra một số kết luận như sau:

### 1. Những kết quả đạt được

*Thứ nhất*, sau khi Chính phủ ban hành Nghị quyết 08/2004/NQ-CP và Bộ Chính trị ban hành Quyết định số 67 – QĐ/TW ngày 4.7.2007 quy định về phân cấp quản lý cán bộ, trong đó xác định rõ các đối tượng cán bộ, công chức chịu sự quản lý của các cấp uỷ Đảng, nhiều Bộ, ngành và địa phương đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định vấn đề phân cấp nói chung và phân cấp quản lý nhân sự HCNN nói riêng. Việc phân cấp quản lý cán bộ được thực hiện hợp lý hơn trước.

*Thứ hai*, nhiều địa phương đã ban hành Quy định phân công, phân cấp công tác quản lý tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức. Một số địa phương đang tiến hành dự thảo quyết định thay thế cho các Quyết định về phân cấp đã ban hành trước đây theo hướng phân cấp mạnh hơn nữa phù hợp với nhu cầu phát triển thực tế của địa phương.

### 2. Một số hạn chế

*Một là*, vẫn còn tình trạng đan xen, chồng chéo giữa những quy định của Đảng với các văn bản của Nhà nước về quản lý cán bộ, công chức. Thực tế, có nhiều địa phương, cơ quan viện dẫn và áp dụng “linh hoạt” một trong hai loại văn bản trên nên dẫn đến tình trạng không thống nhất. Thậm chí nhiều hoạt động hiện nay được áp dụng theo các văn bản của Đảng chứ chưa có văn bản chính thức của Nhà nước.

*Hai là*, thực chất trong quản lý nhân sự HCNN chưa có sự phân cấp mạnh mẽ giữa Trung ương với cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Hiện nay các thẩm quyền về quản lý nhân sự hành chính chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh; cấp huyện mờ nhạt, còn cấp xã hầu như không có thẩm quyền gì đối với chính đội ngũ công chức cấp xã.

Mặc dù hiện nay các cơ quan hành chính nhà nước được chủ động nhiều hơn trong hoạt động quản lý nhân sự của mình. Tuy nhiên vẫn chưa đảm bảo được sự tự chủ thực sự cho các cơ quan trực tiếp sử dụng cán bộ,

công chức trong các hoạt động quản lý nhân sự hành chính nhà nước như tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá...

### 3. Nguyên nhân hạn chế trong phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam giai đoạn 1998-2008

- Đặc thù của hệ thống chính trị ở Việt Nam là Đảng thống nhất lãnh đạo toàn xã hội trong đó có công tác cán bộ. Tuy nhiên, hiện chưa có sự phân định rõ ràng giữa chức năng, nhiệm vụ của các cấp uỷ Đảng với chính quyền trong quản lý nhân sự HCNN.

- Hệ thống văn bản pháp luật quy định về phân cấp quản lý nhà nước; quản lý cán bộ, công chức; tăng cường trách nhiệm và thẩm quyền của người đứng đầu các cơ quan hành chính chậm được ban hành và triển khai dẫn đến các cơ quan hành chính cấp trên vẫn ôm đồm nhiều việc và can thiệp sâu vào hoạt động của các đơn vị cấp dưới.

- Phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp dưới nhưng chưa đảm bảo tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, chưa tạo điều kiện cần thiết cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và nhu cầu cụ thể của mình.

- Nhận thức của các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên chưa đúng đắn về vấn đề phân cấp quản lý nhân sự nên còn vẫn tâm lý chưa muốn phân cấp mạnh cho cấp dưới do một số lí do như: Không muốn chuyển giao thẩm quyền cho cấp dưới do lo ngại bị ảnh hưởng về lợi ích; Lo ngại sự đe dọa của cấp dưới đối với vị trí của mình đồng thời sợ giảm khả năng ảnh hưởng của mình xuống cấp dưới hoặc lo ngại cấp dưới không đủ năng lực để thực hiện mục tiêu quản lý đặt ra.

- Năng lực của cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới chưa đảm bảo thực hiện các thẩm quyền quản lý nhân sự được phân cấp do thiếu đội ngũ cán bộ, công chức được đào tạo chuyên ngành làm việc tại các cơ quan này. Chính vì vậy bản thân các cơ quan này chưa thực sự sẵn sàng để đón nhận sự chuyển giao thẩm quyền từ cấp trên.

- Vấn đề kiểm soát sau phân cấp rất khó khăn, đặc biệt trong các mối quan hệ làng xóm, thân tộc như Việt Nam.

Những đánh giá về thực trạng, đặc biệt là những nguyên nhân hạn chế trong phân cấp quản lý nhân sự HCNN là căn cứ thực tiễn sinh động để tác giả đề xuất các giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam thời gian tới.

### CHƯƠNG 3

## GIẢI PHÁP ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

Dựa trên nền tảng lý thuyết về phân cấp quản lý nhân sự HCNN, từ thực tiễn phân cấp quản lý nhân sự HCNN, tác giả đề xuất một số giải pháp chung và giải pháp cụ thể nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam thời gian tới như sau:

### 3.1. Một số giải pháp chung nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước

- Thay đổi nhận thức về phân cấp quản lý và nền công vụ mới trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật quản lý nhân sự hành chính nhà nước

- Đảm bảo các điều kiện để thực hiện chức năng quản lý nhân sự cho các cơ quan HCNN sau khi được phân cấp về bộ máy tổ chức, năng lực tiếp nhận thẩm quyền và nguồn lực tài chính.

- Tăng cường phối hợp và giám sát hoạt động quản lý nhân sự HCNN sau phân cấp.

### 3.2. Giải pháp cụ thể để đẩy mạnh phân cấp thông qua việc xây dựng mô hình phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam thời gian tới.

Đề phù hợp với hệ thống chính trị ở nước ta, tác giả đề xuất xây dựng mô hình phân cấp quản lý nhân sự HCNN trong đó xác định rõ vai trò, thẩm quyền trong công tác quản lý nhân sự HCNN của 3 nhóm chủ thể là: Đảng Cộng sản Việt Nam; Các cơ quan quản lý nhân sự ở Trung ương, địa phương (xem xét trên 4 cấp Trung ương, Tỉnh, Huyện, Xã); Cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự hành chính nhà nước.

#### 3.2.1. Đề cao và xác định rõ vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng thông qua định hướng mang tính chất vĩ mô bằng việc đề ra những chủ trương và giải pháp lớn về quản lý cán bộ, công chức. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với nhân sự HCNN được thể hiện trên một số nội dung:

*Thứ nhất*, các cấp ủy đảng, với sự tham mưu của cơ quan chức năng cùng cấp, ban hành các nghị quyết, chỉ thị về các chủ trương, biện pháp, chương trình, kế hoạch cụ thể nhằm đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức.

*Thứ hai*, Đảng xác định một số tiêu chuẩn chung đặc biệt là các tiêu chí mang tính chính trị chung cho cả đội ngũ cán bộ, công chức. Các tiêu chí đó bao gồm tiêu chí tuyển dụng, bổ nhiệm và đánh giá.

*Thứ ba*, các cấp uỷ Đảng không can thiệp vào các hoạt động tác nghiệp trong quản lý cán bộ, công chức song phải tăng cường công tác kiểm tra của tổ chức Đảng và đề cao trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước trước cấp uỷ đảng.

### ***3.2.2 Xác định rõ vai trò, thẩm quyền của cơ quan chuyên trách quản lý nhà nước về nhân sự HCNN ở Trung ương và địa phương***

Cơ quan quản lý nhà nước về cán bộ, công chức ở Trung ương bao gồm Chính phủ, Bộ Nội vụ và các Bộ quản lý chuyên ngành. Cơ quan quản lý nhân sự HCNN ở địa phương là UBND cấp tỉnh, cấp huyện với sự tham mưu của Sở Nội vụ và Phòng Nội vụ. Thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước về nhân sự HCNN được xem xét trên 4 nội dung:

#### ***3.2.2.1 Trong tuyển dụng nhân sự hành chính nhà nước***

*Thứ nhất*, Chính phủ, Bộ Nội vụ định hướng và qui định tiêu chuẩn chung (tiêu chuẩn cứng), được áp dụng thống nhất cho cán bộ, công chức tất cả các ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước.

*Thứ hai*, Chính phủ, Bộ Nội vụ định hướng và qui định nguyên tắc xác định nhu cầu biên chế trên cơ sở phân tích công việc. Quy định tỷ lệ biên chế tăng thêm của cơ quan hành chính nhà nước dựa trên tỷ lệ tăng khối lượng công việc. Ví dụ, khi khối lượng công việc tăng thêm x% thì biên chế của cơ quan hành chính nhà nước sẽ được tăng thêm bao nhiêu %.

*Thứ ba*, Chính phủ, Bộ Nội vụ định hướng và qui định các nguyên tắc chung trong tuyển dụng như nguyên tắc công khai, cạnh tranh và bình đẳng.

*Thứ tư*, Bộ Nội vụ ban hành Quy chế tuyển dụng chung cho tất cả cán bộ, công chức. Bộ, cơ quan ngang Bộ và UBND cấp tỉnh ban hành Quy chế tuyển dụng cho ngành, lĩnh vực và địa phương để xác lập căn cứ pháp lý đảm bảo cho hoạt động tuyển dụng nhân sự HCNN được thực hiện một cách đồng bộ và chuẩn xác.

#### ***3.2.2.2 Trong sử dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức***

*Thứ nhất*, Chính phủ xác định các tiêu chuẩn bổ nhiệm chung đối với cán bộ, công chức lãnh đạo các cấp.

*Thứ hai*, Chính phủ/Bộ Nội vụ ban hành Quy chế bổ nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo chung cho hệ thống hành chính nhà nước.

*Thứ ba*, giám sát việc bổ nhiệm các chức danh thuộc thẩm quyền bổ nhiệm của cấp dưới.

#### ***3.2.2.3 Trong đào tạo và quản lý đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức***

*Thứ nhất*, Bộ Nội vụ, Bộ quản lý ngành ban hành các văn bản về chế độ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

*Thứ hai*, Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức thuộc ngành, lĩnh vực.

*Thứ ba*, UBND tỉnh (giao cho Sở Nội vụ) thống nhất quản lý kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trên địa bàn tỉnh.

#### *3.2.2.4 Trong đánh giá cán bộ, công chức*

*Thứ nhất*, Chính phủ (ủy quyền cho Bộ Nội vụ) định hướng và qui định tiêu chuẩn đánh giá chung (tiêu chuẩn cứng), được áp dụng thống nhất cho cán bộ, công chức tất cả các ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước.

*Thứ hai*, Chính phủ, Bộ Nội vụ xác định những nguyên tắc cơ bản trong đánh giá nhân sự HCNN như nguyên tắc lấy kết quả hoàn thành nhiệm vụ được giao làm thước đo chủ yếu trong đánh giá cán bộ; nguyên tắc dân chủ, khách quan, công bằng trong đánh giá nhân sự.

*Thứ ba*, Bộ ban hành Quy chế đánh giá cán bộ, công chức thuộc ngành, lĩnh vực; UBND cấp tỉnh ban hành Quy chế đánh giá cán bộ, công chức địa phương.

### **3.3.3. Xác định rõ thẩm quyền của các cơ quan HCNN trên nguyên tắc trao quyền tự chủ cho các cơ quan HCNN trong quản lý nhân sự**

Mô hình “phân cấp trọn gói” trong quản lý nhân sự HCNN theo hướng đẩy mạnh phân cấp, tăng tính chủ động và tự quyết của các cơ quan trực tiếp sử dụng đang được nhiều nước có nền công vụ phát triển áp dụng. Vì vậy, trong Luận án này tác giả đề xuất hoàn thiện mô hình phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước theo hướng trao nhiều quyền hơn cho các cơ quan trực tiếp sử dụng cán bộ, công chức để đảm bảo đội ngũ nhân sự có năng lực và phẩm chất đạo đức tốt. Quyền tự chủ của cơ quan sử dụng được xem xét trên 4 nội dung:

#### *3.3.3.1 Trong tuyển dụng nhân sự hành chính nhà nước*

*Một là*, tự chủ trong xác định nhu cầu tuyển dụng cán bộ, công chức hành chính nhà nước

*Hai là*, tự chủ trong việc xác định các tiêu chuẩn, điều kiện dự tuyển phù hợp với thực tế công việc

*Ba là*, tự chủ trong tổ chức thực hiện việc tuyển dụng

#### *3.3.3.2 Trong sử dụng, bổ nhiệm nhân sự HCNN*

*Thứ nhất*, các cơ quan hành chính nhà nước được tự chủ trong bố trí, sắp xếp người vào các vị trí phù hợp.

*Thứ hai*, cơ quan sử dụng cán bộ, công chức phải được trực tiếp quản lý hồ sơ và toàn quyền quyết định việc nâng bậc lương mà không cần thông qua các cơ quan nội vụ cấp trên.

*Thứ ba*, cơ quan sử dụng cán bộ, công chức được quyền chủ động trong xây dựng quy hoạch cán bộ và đề xuất bổ nhiệm

#### *3.3.3.3 Trong quản lý đào tạo, bồi dưỡng*

*Thứ nhất*, cơ quan sử dụng công chức được tự chủ trong xây dựng chiến lược và kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ, công chức của mình dựa trên việc đánh giá nhu cầu đào tạo.

*Thứ hai*, cơ quan trực tiếp sử dụng cán bộ, công chức được quyền thiết kế khoá học, nội dung khoá học phù hợp với nhu cầu công việc của cán bộ, công chức.

*Thứ ba*, cơ quan sử dụng công chức có quyền tìm kiếm các quan hệ đối tác để đào tạo cho cán bộ, công chức theo nhu cầu công việc.

*Thứ tư*, cơ quan sử dụng công chức được quyền tự quyết nguồn ngân sách trong quỹ đào tạo, bồi dưỡng được phân bổ trên cơ sở chế độ chung của Nhà nước.

#### 3.3.3.4. Trong đánh giá cán bộ, công chức

*Thứ nhất*, quyết định các tiêu chí và nội dung đánh giá cụ thể dựa vào các “tiêu chí cứng” do Đảng, Chính phủ, Bộ Nội vụ quy định và dựa vào các tiêu chí do Bộ quản lý ngành hoặc địa phương quy định.

*Thứ hai*, quyết định phương pháp và chủ thể đánh giá công chức

*Thứ ba*, tăng cường trách nhiệm người đứng đầu cơ quan trực tiếp sử dụng cán bộ, công chức trong việc đánh giá nhân sự

*Thứ tư*, xây dựng qui trình đánh giá phù hợp với thực tiễn cơ quan

*Thứ năm*, trao quyền tự quyết cho cơ quan hành chính nhà nước trong xử lý kết quả đánh giá.

### **Kết luận chương 3**

Tác giả đã đề xuất các giải pháp mang tính tổng thể để đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam thời gian tới. Đặc biệt tác giả đề xuất giải pháp cụ thể để đẩy mạnh phân cấp gắn liền với việc làm rõ ba nhóm chủ thể quan trọng trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước: Đảng cộng sản Việt Nam - chủ thể lãnh đạo toàn diện nhà nước và vấn đề cán bộ, công chức ; các cơ quan quản lý nhà nước về nhân sự hành chính ở Trung ương và địa phương và cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự (các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở). Hoàn thiện hoạt động phân cấp trên cơ sở hoàn thiện tất cả các nhóm yếu tố có liên quan đến quản lý nhân sự của các cơ quan hành chính nhà nước: tuyển dụng; sử dụng, bổ nhiệm; đánh giá và đào tạo, bồi dưỡng.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, để thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nhằm xây dựng một Nhà nước dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh đòi hỏi phải nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước nói chung và quản lý nhân sự hành chính nói riêng. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhân sự hành chính cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp trong đó có một giải pháp đặc biệt quan trọng hiện nay đó là tăng cường phân cấp cho các cơ quan quản lý nhân sự ở địa phương và cho bản thân từng cơ quan hành chính nhà nước. Việc nghiên cứu các giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự HCNN có liên quan trực tiếp đến việc phát triển lý thuyết về khoa học hành chính công, đặc biệt là lý thuyết về quản lý nguồn nhân lực.

2. Cơ sở lý luận nền tảng của Luận án dựa trên lý thuyết về quản lý nhân sự, vì vậy Luận án đã nghiên cứu các vấn đề về quản lý nhân sự HCNN như: khái niệm, đặc điểm và nội dung quản lý nhân sự HCNN. Dựa trên lý thuyết về quản lý nhân sự, Luận án tiếp cận phân cấp quản lý nhân sự HCNN như một cách thức quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhân sự trong các cơ quan hành chính nhà nước. Luận án đã phân tích các quan niệm về phân cấp quản lý nhân sự hành chính, lý giải sự cần thiết khách quan phải tiến hành phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Đồng thời xem xét phân cấp quản lý nhân sự HCNN trong mối quan hệ với hệ thống các cơ quan quản lý nhân sự và các nội dung quản lý nhân sự.

3. Tác giả đã xây dựng cơ sở lý thuyết riêng về phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam trên nền lý thuyết chung về quản lý nhân sự và phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Đây chính là đóng góp mới quan trọng của Luận án. Trong mô hình lý thuyết đã làm rõ 4 nội dung: (1) những luận cứ để xác định thẩm quyền cần phân cấp là thực trạng phân cấp được đánh giá ở Chương 2 cũng như năng lực và mong muốn của cấp dưới; (2) xác định rõ dòng thẩm quyền chuyển từ cấp trên xuống cấp dưới trên các nội dung quản lý nhân sự HCNN (trong mô hình lý thuyết, tác giả minh họa dòng thẩm quyền với 4 nội dung quản lý nhân sự cơ bản là tuyển dụng, sử dụng, đào tạo-bồi dưỡng và đánh giá nhân sự HCNN); (3) quản lý quá trình phân cấp quản lý nhân sự HCNN trên thực tế sau khi đã xác định được quy mô và phạm vi của "dòng thẩm quyền" và (4) đánh giá tính hiệu quả sau phân cấp qua việc đánh giá những tác động tích cực và tiêu cực đến hiệu quả quản lý nhân sự HCNN.

4. Để làm phong phú hơn những nhận định về phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước, Luận án nghiên cứu về phân cấp quản lý nhân sự



ở một số nước trên thế giới, từ đó rút ra các bài học kinh nghiệm cho quá trình phân cấp quản lý nhân sự hành chính ở nước ta.

5. Căn cứ vào tình hình quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam, Luận án tập trung đi sâu phân tích thực trạng phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước giai đoạn 1998 -2008 trên 4 nhóm nội dung cơ bản: Phân cấp trong tuyển dụng; trong sử dụng, bổ nhiệm; trong đào tạo và quản lý đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; trong đánh giá nhân sự HCNN. Đây là những nhóm nội dung có ảnh hưởng lớn nhất bởi quá trình phân cấp quản lý. Tác giả đã đánh giá thực trạng phân cấp trên cả hai trạng thái là “tĩnh” – dựa trên những quan điểm của Đảng, quy định của Nhà nước và trạng thái “động” - việc thực hiện phân cấp trên thực tế.

Nhìn chung, phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam giai đoạn 1998-2008 vẫn còn một số bất cập như: vẫn còn tình trạng đan xen, chồng chéo giữa những quy định của Đảng với các văn bản của Nhà nước về quản lý cán bộ, công chức. Thực chất chưa có sự phân cấp mạnh mẽ giữa Trung ương với cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau trong quản lý nhân sự HCNN. Hiện nay các thẩm quyền về quản lý nhân sự hành chính ở địa phương chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh; cấp huyện mờ nhạt, còn cấp xã hầu như không có thẩm quyền gì đối với chính đội ngũ công chức cấp xã.

6. Dựa trên cơ sở lý thuyết, thực trạng về phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam, kinh nghiệm của một số nước trên thế giới cũng như mong muốn của các cơ quan HCNN, Luận án đã đưa ra hệ thống các giải pháp chung, tổng thể nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam thời gian tới. Các giải pháp được đề xuất từ việc làm thay đổi nhận thức của cán bộ, công chức và các cơ quan HCNN về vấn đề phân cấp đến việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý nhân sự HCNN nhằm tạo khung khổ pháp lý chặt chẽ trong việc xác định rõ thẩm quyền của các cơ quan trong quản lý nhân sự HCNN.

Sau khi các cơ quan được xác định rõ thẩm quyền trong các văn bản pháp luật, cần đảm bảo các điều kiện để các cơ quan HCNN thực hiện chức năng quản lý nhân sự HCNN trên thực tiễn. Ngoài ra, cần phải thường xuyên kiểm soát hoạt động quản lý nhân sự HCNN sau phân cấp để đảm bảo sự quản lý thống nhất của cơ quan quản lý trung ương song vẫn để các cơ quan cấp dưới được tự chủ đối với những hoạt động đã được phân cấp.

7. Đặc biệt, Luận án đề xuất mô hình phân cấp quản lý nhân sự HCNN, trong đó xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của 3 nhóm chủ thể cơ bản tham gia vào quá trình quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam. Trong đó Đảng cộng sản Việt Nam giữ vai trò lãnh đạo, định hướng

và giám sát hoạt động quản lý nhân sự HCNN của từng cơ quan, địa phương và trên phạm vi cả nước. Các cơ quan quản lý nhà nước về nhân sự HCNN ở Trung ương và địa phương thực hiện quản lý vĩ mô, chỉ đạo và giám sát hoạt động quản lý nhân sự HCNN của cấp dưới. Tác giả xây dựng mô hình phân cấp theo hướng “phân cấp trọn gói”, tức là trao quyền chủ động và tự chủ nhiều hơn cho các cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự HCNN.

8. Tác giả đề xuất các thẩm quyền cụ thể trao cho các cấp chính quyền và cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự HCNN như trong Bảng 3.4 dưới đây:

**Bảng 3.4: Kiến nghị trao thẩm quyền quản lý nhân sự HCNN cho các cấp**

| Thẩm quyền  | Chính phủ/<br>Bộ                           | Tỉnh                   | Huyện       | Xã | CQ trực tiếp<br>sử dụng NS |
|---|--|------------------------|-------------|----|----------------------------|
| 1. Xác định nhu cầu tuyển dụng (Quyết định biên chế HC) | x  | x                      | x           | x  | x<br>(đề nghị)             |
| 2. Ban hành Quy chế tuyển dụng                          | x  | x                      |             |    |                            |
| 3. Xác định tiêu chuẩn tuyển dụng                       | x  | x                      | x (đề nghị) |    | x (đề nghị)                |
| 4. Tổ chức tuyển dụng                                   | x  | x                      | x           |    |                            |
| 5. Ban hành Quy chế bổ nhiệm                            | x  | x                      |             |    |                            |
| 6. Xác định tiêu chuẩn bổ nhiệm                         | x  | x                      |             |    | x (cụ thể cho từng vị trí) |
| 7. Thực hiện quy trình bổ nhiệm                         | x  | x                      | x           | x  | x                          |
| 8. Ban hành các văn bản, quy chế về ĐT, BD nhân sự      | x  | x                      |             |    |                            |
| 9. Quản lý công tác đào tạo, bồi dưỡng                  | x  | x<br>(Sở Nội vụ)       |             |    | x                          |
| 10. Thực hiện công tác ĐT, BD                           | x  | x                      | x           | x  | x                          |
| 11. Ban hành Quy chế đánh giá nhân sự                   | x<br>(Bộ Nội vụ)                           | x                      |             |    | x                          |
| 12. Xác định tiêu chí đánh giá                          | x (Bộ Nội vụ<br>xác định tiêu<br>chí cứng) | x<br>(tiêu chí<br>mềm) |             |    | x<br>(tiêu chí<br>mềm)     |
| 13. Xác định phương pháp, chủ thể đánh giá              | x  |                        |             |    | x                          |
| 14. Thực hiện công tác đánh giá                         |  |                        |             |    | x                          |
| 15. Xử lý kết quả đánh giá                              | x  | x                      | x           |    | x                          |

Cần xây dựng kế hoạch thực hiện mô hình này trên thực tế từ việc áp dụng thí điểm tại một số cơ quan hành chính nhà nước tại một số địa phương, đặc biệt những địa phương có chế độ tự chủ đặc thù như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Sau đó đánh giá hiệu quả, rút kinh nghiệm và có thể triển khai trên diện rộng.

## DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN CỦA TÁC GIẢ

1. Hoàng Mai, Nguyễn Hữu Hải (2004) “*Một số biện pháp nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính ở nước ta hiện nay*”. Kỷ yếu Hội thảo “Phân cấp quản lý và vấn đề hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền các cấp” do Học viện Hành chính Quốc gia tổ chức năm 2004.
2. Hoàng Mai (2005), “*Để góp phần thực hiện phân cấp quản lý nhân sự hành chính ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Quản lý nhà nước, tháng 4.2005.
3. Hoàng Mai (2008), “*Kinh nghiệm về phân cấp quản lý nhân sự của một số nước*”, Tạp chí Quản lý nhà nước, tháng 6.2008
4. Hoàng Mai (2008), “*Phân cấp trong quản lý và thực hiện công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ở Việt Nam*”, Thông tin khoa học hành chính, tháng 12.2008.
5. Hoàng Mai (2009), tham luận “*Thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương trong phát triển bền vững – kết quả của quá trình phân cấp quản lý ở Việt Nam*” được trình bày tại Hội thảo quốc tế về Quản trị địa phương (26-27.3.2009) trong chương trình Đại hội khối Pháp ngữ năm 2009 được tổ chức tại Việt Nam .
6. Hoàng Mai (2009), “*Đổi mới công tác tuyển dụng công chức hành chính theo hướng đẩy mạnh phân cấp*”, Tạp chí Quản lý nhà nước tháng 5.2009.
7. Hoàng Mai (2009), “*Nghiên cứu phân cấp quản lý công chức ở Việt Nam giai đoạn từ 1945 đến 1954 qua tài liệu lưu trữ*”, Tạp chí Văn thư – lưu trữ tháng 8.2009.
8. Hoàng Mai (2009), “*Hoàn thiện mô hình phân cấp trong đánh giá công chức hành chính nhà nước*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước tháng 10.2009.