

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT**

-----

**NGUYỄN QUỐC SỬU**

**GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG  
CHỨC HÀNH CHÍNH TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ  
NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

*Chuyên ngành: Lịch sử và Lý luận Nhà nước và Pháp luật*

*Mã số: 62 38 01 01*

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

*Người hướng dẫn khoa học:*

**GS. TS. Phạm Hồng Thái**

**HÀ NỘI - 2010**

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Cách đây hơn 500 năm, vua Lê Thánh Tông đã giao cho Thân Nhân Trung soạn bài văn bia đầu tiên ở Văn Miếu - Quốc Tử Giám để nói về ý nghĩa của khoa thi hội năm 1442, dưới thời Lê Thái Tông. Trong văn bia có đoạn viết: *“Hiện tài là nguyên khí quốc gia, nguyên khí thịnh thì đất nước mạnh và càng lớn mạnh, nguyên khí suy thì thế nước yếu mà càng xuống thấp. Bởi vậy, các bậc vua tài giỏi đời xưa, chẳng có đời nào lại không chăm lo nuôi dưỡng và đào tạo nhân tài, bồi đắp thêm nguyên khí”*. Từ trước đến nay, con người luôn luôn là nhân tố hết sức quan trọng trong việc củng cố, giữ gìn trật tự, kỷ cương xã hội, đảm bảo sự phát triển của xã hội, đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức. Yếu tố con người luôn giữ vai trò quyết định đối với sự thành bại, gắn liền với vận mệnh của một quốc gia.

Hiện nay, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, đất nước ta đang tiến hành công cuộc đổi mới toàn diện và sâu sắc các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội. Đặc biệt, chúng ta đang nỗ lực xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Muốn xây dựng thành công nhà nước pháp quyền thì bên cạnh việc ban hành một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, điều quan trọng hơn là phải làm thế nào để đưa pháp luật vào thực tế đời sống xã hội, để mọi thành viên trong xã hội, nhất là đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, am hiểu các nguyên tắc, quy định pháp luật; từ đó, sử dụng pháp luật như một công cụ để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của tập thể và của mỗi công dân. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính được trang bị kiến thức mới, có tư duy mới, nhất là kiến thức pháp luật để đảm nhiệm công tác quản lý nhà nước, giải quyết công việc có hiệu quả. Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã chỉ rõ nhiệm vụ cơ bản, bức xúc: *“Xây dựng đội ngũ cán bộ có năng lực tổ chức và vận động nhân dân thực hiện đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước, công tâm, thạo việc, tận tụy với dân, biết phát huy sức dân, không tham nhũng, không ức hiếp dân, trẻ hóa đội ngũ, chăm lo công tác đào tạo, bồi dưỡng, giải quyết đồng bộ chính sách đối với cán bộ”*. Để thực hiện thắng lợi mục tiêu đó, một trong những nhiệm vụ cấp bách hiện nay là phải đưa pháp luật vào đời sống xã hội mà khâu trung gian vô cùng quan trọng chính là đội ngũ cán bộ, công chức

hành chính; phải nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật cho đội ngũ cán bộ này. Cơ sở khoa học và thực tiễn của vấn đề nêu trên thể hiện ở chỗ:

*Thứ nhất*, cán bộ, công chức hành chính là khâu chủ yếu thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Mọi chính sách, pháp luật của Nhà nước phải được cán bộ, công chức hành chính triển khai thì mới có thể đi vào trong đời sống xã hội. Họ là những người trực tiếp chuyển “*pháp luật trên giấy tờ*” thành “*pháp luật trong hành động*”. Vì vậy, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật và có ý thức pháp luật ở trình độ cao để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình.

*Thứ hai*, trình độ dân trí nói chung, dân trí về pháp luật nói riêng trong xã hội ngày càng được nâng cao, đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức hành chính càng phải có kiến thức, hiểu biết pháp luật và ý thức pháp luật ở trình độ cao thì mới đáp ứng được yêu cầu giải quyết công việc hành chính - công vụ của mình tốt hơn.

Trong khi đó, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay còn nhiều mặt chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của họ còn có những hạn chế, bất cập, chưa theo kịp và chưa được nâng tầm tương xứng với sự đổi mới của hệ thống pháp luật. Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, một số mặt trái của nó đang bộc lộ, như chủ nghĩa thực dụng; các tệ nạn xã hội; một bộ phận cán bộ, công chức đã thoái hóa, biến chất trước những cám dỗ về lợi ích vật chất. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII đã nhận định: “Đội ngũ cán bộ, công chức nhìn chung chưa ngang tầm nhiệm vụ, một bộ phận không nhỏ đã bị thoái hoá, biến chất, chưa đáp ứng được các yêu cầu quản lý nhà nước trong thời kỳ mới” [22]. Nguyên nhân chính của tình trạng này là do sự hạn chế về năng lực tư duy độc lập, về trình độ quản lí, thiếu kiến thức, hiểu biết pháp luật; đồng thời, chế độ, chính sách đãi ngộ của Nhà nước chưa kịp thời và phù hợp. “Đội ngũ cán bộ tuy đông nhưng không đồng bộ, vẫn còn tình trạng vừa thừa, vừa thiếu. Trình độ kiến thức, năng lực lãnh đạo và quản lí chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ mới” [23].

Thực trạng trên đây đã và đang gây khó khăn cho công tác quản lý xã hội bằng pháp luật, ảnh hưởng tiêu cực tới tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tới quá trình cải cách hành chính nhà nước. Đặc biệt, nó đã và đang

tạo ra dư luận xã hội bức xúc trong quần chúng nhân dân, làm suy giảm lòng tin của nhân dân đối với hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước. Một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng trên là do trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức hành chính còn nhiều hạn chế.

Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là một biện pháp hữu hiệu nhằm trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật, góp phần hình thành lối sống và làm việc theo pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; góp phần bảo đảm cho nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật có hiệu quả, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong sạch, vững mạnh. Tuy nhiên, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta trong thời gian qua còn bộc lộ những hạn chế, yếu kém trên nhiều mặt, từ nội dung, hình thức cho đến phương pháp giáo dục pháp luật. Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính chưa được đặt ngang tầm với yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, chưa được tiến hành thường xuyên, liên tục và đồng bộ; giáo dục chưa có trọng tâm, trọng điểm, chưa có sự phối kết hợp giữa các cơ quan, tổ chức, giữa các cấp, các ngành. Do vậy, hiệu quả giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính còn nhiều hạn chế. Tình hình trên đòi hỏi nhà nước phải tăng cường công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho họ; giúp họ biết cách giải quyết công việc phù hợp với yêu cầu của pháp luật trong khi thực thi công vụ.

Xây dựng nền hành chính Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hiện đại và vì dân là một tất yếu khách quan trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nền hành chính đó đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không chỉ vững vàng về bản lĩnh chính trị, có đạo đức nghề nghiệp trong sáng, lối sống lành mạnh, mà còn phải có kiến thức, hiểu biết pháp luật ở trình độ cao và tinh thông chuyên môn nghiệp vụ. Việc xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân đòi hỏi phải chăm lo, đào tạo, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức hành chính cả về số lượng và chất lượng.

Xuất phát từ tình hình trên, tôi nhận thấy việc xây dựng, đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, đặc biệt là công tác giáo dục pháp luật cho họ là một yêu cầu khách quan, cấp thiết trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện nay. Vì vậy, việc chọn đề tài “*Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức*

*hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” làm đề tài luận án là đáp ứng yêu cầu đặt ra hiện nay cả về lý luận và thực tiễn.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ của luận án**

Mục đích của luận án là làm rõ cả về phương diện lý luận và thực tiễn vấn đề giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, đánh giá thực trạng hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta, chỉ ra những bất cập của hoạt động đó, nguyên nhân của nó để trên cơ sở đó, đưa ra quan điểm và giải pháp nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Để hoàn thành mục đích đặt ra, luận án tập trung giải quyết các nhiệm vụ:

*Một là*, phân tích chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; mục đích, mục tiêu, chủ thể, đối tượng, nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và những nét đặc thù của nó.

*Hai là*, phân tích, đánh giá thực trạng giáo dục pháp luật cho cán bộ công chức hành chính - một đối tượng đặc biệt, chỉ ra các nguyên nhân dẫn đến thực trạng đó; các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay.

*Ba là*, trên cơ sở quán triệt các quan điểm có tính chất chỉ đạo, đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

## **3. Phạm vi và đối tượng nghiên cứu của luận án**

Từ góc độ Luật học, phạm vi nghiên cứu của luận án chỉ giới hạn trong việc phân tích lý luận và thực tiễn vấn đề giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; luận chứng thực trạng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay và đề xuất quan điểm, một số giải pháp nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Đối tượng nghiên cứu của luận án là giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ

nghĩa Việt Nam. Cán bộ, công chức hành chính mà luận án khảo sát, đánh giá gồm cán bộ, công chức đang làm việc tại các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thuộc 4 cấp: trung ương, tỉnh, huyện và xã.

#### **4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

Cơ sở lý luận của luận án là chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử về lý luận nhận thức; tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, về vai trò của giáo dục pháp luật nói chung và giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng. Bên cạnh đó, các quan điểm, quan niệm, kết quả nghiên cứu trên phương diện lý luận và thực tiễn về giáo dục pháp luật, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính của các tác giả trong và ngoài nước cũng là cơ sở lý luận quan trọng của luận án.

Để hoàn thành mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu, luận án sử dụng các phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp so sánh, khái quát hóa, hệ thống hóa... để nghiên cứu các vấn đề lý luận: khái niệm, mục tiêu, chủ thể, đối tượng, nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính; sử dụng phương pháp điều tra xã hội học (phương pháp ankét và phương pháp phỏng vấn) để thu thập các thông tin, số liệu thực tế phục vụ cho việc phân tích, đánh giá thực trạng, nguyên nhân của vấn đề nghiên cứu và luận chứng tính khả thi của các giải pháp mà luận án đề xuất.

#### **5. Đóng góp mới của luận án**

- Luận án đề cập và phân tích tương đối toàn diện, có hệ thống về giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cả về phương diện lý luận và thực tiễn.

- Luận án đã phân biệt giáo dục ý thức pháp luật với giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

- Luận án góp phần làm rõ khái niệm mục đích, mục tiêu của giáo dục pháp luật, phân biệt rõ phương pháp giáo dục pháp luật với hình thức giáo dục pháp luật; đưa ra các tiêu chí để xác định, phân loại chủ thể, đối tượng, nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Luận án chỉ ra những nét đặc thù về chủ thể, đối tượng, nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, làm sáng tỏ những yêu cầu khách quan của việc nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; từ đó, hình thành quan niệm mới về giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước.

- Tác giả luận án đã tiến hành điều tra xã hội học với đối tượng là cán bộ, công chức hành chính đang công tác tại các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thuộc 30 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để thu thập các thông tin, số liệu thực tế phục vụ cho việc đánh giá thực trạng, các nguyên nhân dẫn đến những bất cập trong hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính - điều mà các luận án trước đây chưa làm được.

- Luận án nêu lên các quan điểm và đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

Luận án đề cập và phân tích một trong những vấn đề có tầm quan trọng và có tính cấp thiết nhưng chưa được nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống - vấn đề giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Luận án góp phần làm rõ cơ sở lý luận của việc giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; góp phần làm rõ mục đích, mục tiêu, chủ thể, đối tượng, nội dung, phương pháp và hình thức đặc thù của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Với những kết quả đạt được, luận án có thể dùng làm tài liệu tham khảo phục vụ cho việc nghiên cứu, giảng dạy môn Lý luận nhà nước và pháp luật; dùng làm tài liệu nghiên cứu, giảng dạy trong các trường đào tạo cán bộ, công chức hành chính, như Học viện Hành chính, các Trường Chính trị tỉnh... Luận án còn có ý nghĩa thực tiễn trong việc xây dựng các tiêu chí cụ thể để khảo sát, đánh giá về mục tiêu, nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phục vụ việc đổi mới, nâng cao chất lượng của hoạt động này; xây dựng chương trình giáo dục - đào tạo pháp luật cho từng đối tượng cán bộ, công chức hành chính nhà nước.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục các công trình của tác giả đã công bố có liên quan đến luận án, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, luận án được kết cấu thành 4 chương, 8 tiết.

*Chương 1:* Tổng quan về tình hình nghiên cứu đề tài.

*Chương 2:* Cơ sở lý luận của việc giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

*Chương 3:* Thực trạng kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính và giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay.

*Chương 4:* Quan điểm và giải pháp nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.



## Chương 1

### TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

Về giáo dục pháp luật nói chung và giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức ở nước ta trong những năm qua đã có nhiều công trình nghiên cứu khoa học ở những cấp độ, phương diện khác nhau. Các công trình nghiên cứu đó được nhóm thành các nội dung sau:

#### 1.1. VỀ GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VÀ GIÁO DỤC Ý THỨC PHÁP LUẬT CHO CÁC ĐỐI TƯỢNG NÓI CHUNG, CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC NÓI RIÊNG

Giáo dục pháp luật cho các đối tượng khác nhau là một lĩnh vực quan trọng nên từ lâu đã thu hút sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu. Từ trước năm 1980 đã có một số công trình nghiên cứu và bài viết đăng trên các tạp chí liên quan đến vấn đề này, như *Ý thức pháp luật XHCN và giáo dục pháp luật cho nhân dân lao động ở Việt Nam* của một số tác giả Việt Nam tiến hành ở nước ngoài, được đăng tải trên Tạp chí Lý luận. Có thể nói, đây là công trình đầu tiên bàn luận về giáo dục pháp luật, khởi đầu cho việc nghiên cứu một mảng đề tài còn khá mới mẻ ở Việt Nam. Kế tiếp, công trình tương đối hoàn chỉnh đầu tiên về đề tài giáo dục pháp luật cần kể đến: Nguyễn Đình Lộc, *Ý thức pháp luật và giáo dục ý thức pháp luật ở Việt Nam*, Luận án Phó tiến sĩ Luật học (bảo vệ ở Liên Xô cũ) [68]. Trong công trình này, tác giả đã tập trung vào lý giải những vấn đề lý luận về ý thức pháp luật, như khái niệm, đặc điểm và cấu trúc của ý thức pháp luật; đồng thời, tác giả tập trung khảo sát tình hình giáo dục pháp luật ở Việt Nam, chỉ ra những điểm tích cực cũng như hạn chế trong công tác giáo dục pháp luật; từ đó, đề xuất những giải pháp cho công tác giáo dục pháp luật tại Việt Nam. Trần Ngọc Đường, *Giáo dục pháp luật cho người lao động trong điều kiện đổi mới của Việt Nam*, Luận án Phó tiến sĩ Luật học [33], trong đó, tác giả tập trung lý giải công tác giáo dục pháp luật cho đối tượng là người lao động trong điều kiện đổi mới ở Việt Nam. Các công trình kể trên là những viên gạch đầu tiên đặt nền móng cho việc nghiên cứu vấn đề giáo dục pháp luật.

Đến năm 1991-1992, vấn đề giáo dục pháp luật được nghiên cứu nhiều với sự tham gia của các cơ quan, như Viện Nhà nước và Pháp luật (Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn), *Cơ sở khoa học của việc xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số KX- 07-17, Hà Nội [142]; Viện Nghiên cứu

Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về giáo dục pháp luật trong công cuộc đổi mới*, Đề tài khoa học cấp Bộ, mã số 92-98-223, Hà Nội [145]; Đào Trí Úc (chủ nhiệm đề tài, 1995), *Xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số KX 07-17, Hà Nội [140]; Trần Ngọc Đường và Dương Thanh Mai (1995), *Bàn về giáo dục pháp luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội [36]. Thông qua các đề tài này, các tác giả đã bước đầu dựng nên một bức tranh về ý thức pháp luật và lối sống theo pháp luật của con người Việt Nam. Bên cạnh đó, các đề tài trên cũng khái quát được mục tiêu, yêu cầu, nội dung và các hình thức giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật và lối sống theo pháp luật của nhân dân.

Từ những công trình nghiên cứu có tính chất lý luận chung về giáo dục pháp luật, vấn đề giáo dục pháp luật cho từng đối tượng cụ thể và tại các địa bàn cụ thể cũng bắt đầu được triển khai nghiên cứu. Có thể kể đến những đề tài khoa học, công trình nghiên cứu, như Sở Tư pháp Hà Nội (1993), *Giáo dục nâng cao hiểu biết pháp luật ở thủ đô - thực trạng và giải pháp*, Hà Nội [89]; Sở Tư pháp Hà Nội (1994), *Nghiên cứu tác động của gia đình đối với giáo dục pháp luật cho trẻ em ở Hà Nội*, Hà Nội; Đinh Xuân Thảo (1996), *Giáo dục pháp luật trong các trường đại học, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề (không chuyên luật) ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học [107]; Dương Thanh Mai (1996), *Giáo dục pháp luật qua hoạt động tư pháp - hình thức đặc thù của giáo dục pháp luật*, Luận án tiến sĩ Luật học [77]; Hồ Quốc Dũng (1997), *Công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật ở nước ta - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn Thạc sĩ Luật học [40]; Nguyễn Duy Lãm (chủ biên, 1997), *Một số vấn đề về phổ biến, giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay*, Nxb. Thanh niên, Hà Nội [67]... Các đề tài khoa học, công trình nghiên cứu kể trên tập trung khảo sát những nét đặc thù về chủ thể, đối tượng, nội dung, phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật cho các đối tượng xã hội cụ thể, chỉ ra thực trạng, những ưu điểm cũng như hạn chế, bất cập của công tác này, nguyên nhân dẫn đến thực trạng đó, các nhân tố tác động đến giáo dục pháp luật và các giải pháp nâng cao chất lượng công tác giáo dục pháp luật.

Về vấn đề giáo dục pháp luật và ý thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức, cho đến nay, có thể kể ra một số công trình nghiên cứu, như Khoa Nhà nước và Pháp luật (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, 1999), *Đổi mới giáo dục pháp luật trong hệ thống các trường Chính trị ở nước ta hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà

Nội [64]; Nguyễn Ngọc Hoàng (2000), *Đổi mới giáo dục pháp luật hệ đào tạo trung học chính trị ở nước ta hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Hà Nội [55]; Trần Văn Trầm (2002), *Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức trên địa bàn tỉnh Bình Định - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Hà Nội [120]; Lê Đình Khiên (2002), *Nâng cao ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính*, Luận án Phó Tiến sĩ Luật học, Hà Nội [63]. Các công trình kể trên ở những mức độ khác nhau mới chỉ đề cập đến giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nói chung trên một địa bàn cụ thể hoặc ở các Trường Chính trị.

Tiếp theo, có thể kể đến: Lương Thanh Cường (2004), *Nâng cao ý thức pháp luật cho đội ngũ công chức*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật [19]. Tác giả đã chỉ ra những hạn chế, bất cập về thực trạng ý thức pháp luật của cán bộ, công chức; từ đó, đưa ra những biện pháp nhằm nâng cao ý thức pháp luật cho họ. Công trình khoa học này là tài liệu tham khảo rất tốt cho công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức ở nước ta hiện nay. Nguyễn Văn Động (2003), *Một số ý kiến về đổi mới nội dung, phương pháp giảng dạy môn Lý luận nhà nước và pháp luật*, Tạp chí Luật học, số 12/2003 [29]. Ở công trình này, tác giả bàn về những yếu tố cơ bản trong cấu trúc của giáo dục ý thức pháp luật cần phải đổi mới. Đó là đổi mới về nội dung, chương trình và phương pháp giảng dạy. Điều này có ý nghĩa rất thiết thực trong công tác giáo dục pháp luật cho mọi đối tượng. Nguyễn Văn Động (2005), *Một số ý kiến về nâng cao chất lượng và hiệu quả hệ thống hóa pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 9/2005 [30]. Ở công trình này, tác giả đã chỉ ra được những bất cập của hệ thống pháp luật Việt Nam như sự chồng chéo hay chưa sạch, chưa tinh. Nội dung này rất có ý nghĩa trong công tác giáo dục pháp luật nói chung và giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng. Lê Hồng Hạnh (2002), *Giải pháp tăng cường pháp chế XHCN trong thực tiễn*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 2/2002 [46]. Tác giả cho rằng, pháp luật và pháp chế quan hệ biện chứng với nhau; pháp chế là việc “độc tôn” pháp luật của các chủ thể pháp luật. Một trong những biện pháp nhằm tăng cường pháp chế chính là công tác giáo dục pháp luật cho các chủ thể pháp luật và nhất là giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức.

Một công trình được coi là gần gũi hơn cả với đề tài luận án của tác giả là: Trần Công Lý (2009), *Giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện*

nay, Luận án Tiến sĩ Quản lý hành chính công, Hà Nội [72]. Chủ đề xuyên suốt của công trình này là giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức nói chung ở Việt Nam. Tác giả đi vào luận giải cơ sở lý luận của việc giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức, phân tích khái niệm, chủ thể, khách thể, đối tượng, mục tiêu, nội dung, hình thức và phương pháp giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức; chỉ ra thực trạng giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay thông qua việc trình bày các ưu điểm, nhược điểm của công tác này; từ đó, đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay. Nếu không bàn về chất lượng, nội dung, mà chỉ so sánh về hình thức công trình này với đề tài “*Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, thì có thể dễ dàng nhận thấy: đây là hai đề tài hoàn toàn khác nhau về chuyên ngành (Quản lý hành chính công so với Luật học), khác nhau về vấn đề nghiên cứu (giáo dục ý thức pháp luật so với giáo dục pháp luật), khác nhau về đối tượng tiếp nhận giáo dục (cán bộ, công chức nói chung so với cán bộ, công chức hành chính, hơn nữa, đặt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam). Như vậy, trên diễn đàn khoa học pháp lý, vấn đề giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính mới chỉ là những nét chấm phá mờ nhạt.

## **1.2. VỀ ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ NỀN HÀNH CHÍNH-CÔNG VỤ**

Về vấn đề liên quan đến đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, tuy còn có những ý kiến, quan điểm khác nhau, song, khi bàn về vấn đề này, các tác giả đều căn cứ vào các nguyên tắc, quy định của pháp luật Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử từ tháng 9/1945 đến nay. Cụ thể: *Sắc lệnh số 76/SL* do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 20/5/1950, ban hành Quy chế công chức Việt Nam, trong đó quy định những vấn đề cơ bản như khái niệm công chức, quyền lợi và nghĩa vụ của người công chức, việc tuyển dụng, sử dụng, khen thưởng và kỷ luật công chức...; *Nghị định 169/HĐBT* ngày 25/05/1991 quy định về công chức nhà nước; *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 26/2/1998; *Pháp lệnh Cán bộ, công chức (sửa đổi năm 2000)*, quy định một số hạn chế đối với cán bộ, công chức trong hoạt động kinh tế và tư vấn; *Pháp lệnh Cán bộ, công chức (sửa đổi năm 2003)* tập trung vào việc phân định chế độ pháp lý của cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước với cán bộ,

công chức trong các đơn vị sự nghiệp, bổ sung một số đối tượng là cán bộ cấp xã vào phạm vi điều chỉnh, bổ sung quy định về công chức dự bị và chế độ xét tuyển công chức; *Luật Cán bộ, công chức* được Quốc hội khóa XII thông qua tại kỳ họp thứ tư (tháng 11 năm 2008). Trên cơ sở các quy định của pháp luật Việt Nam về cán bộ, công chức, đã xuất hiện nhiều đề tài khoa học, công trình nghiên cứu luận bàn về vấn đề này, như: Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (1996), *Báo cáo về thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước qua khảo sát một số cơ quan trung ương, tỉnh, thành phố*, Hà Nội [5]; Nguyễn Trọng Điều (1996), *Cải cách bộ máy nhà nước đối với vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội [31]; Tô Tử Hạ (1998), *Công chức và mấy vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội [44]. Đây là những công trình hướng tới khảo sát, đánh giá thực trạng về năng lực chuyên môn, nghiệp vụ, trình độ học vấn, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, gắn với tiến trình cải cách bộ máy nhà nước, cải cách nền hành chính trong thời kỳ đổi mới của đất nước; từ đó, đặt ra vấn đề cấp thiết là phải xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đảm bảo cả về số lượng và chất lượng.

Tiếp theo, có thể kể đến Lương Trọng Yêm (1996), *Vài suy nghĩ về xây dựng đội ngũ công chức hành chính nhà nước*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội [148]; Thang Văn Phúc (2003), *Tiếp tục hoàn thiện thể chế quản lý cán bộ, công chức*, Tạp chí Cộng sản, số 22+23 (685+ 686) [92]; Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (2005), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội [93]; Vũ Văn Hiền (2007), *Xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý nhằm đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội... Các công trình, bài viết nêu trên đều thể hiện sự suy tư, trăn trở của các tác giả xung quanh vấn đề: làm thế nào để có thể xây dựng được một đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu khách quan của tiến trình cải cách hành chính, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Về vấn đề nền hành chính - công vụ, có thể kể ra đây các công trình nghiên cứu, như: Phạm Hồng Thái (2006), *Bàn về việc hoàn thiện thể chế công vụ và xây dựng khung của Luật Công vụ Việt Nam*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 8/2006 [101]. Trong bài viết này, tác giả đã chỉ ra những bất cập của nền công vụ Việt Nam hiện nay và

đưa ra những phương hướng hoàn thiện nền công vụ phục vụ xã hội trong giai đoạn mới khi Việt Nam đã ra nhập Tổ chức thương mại Quốc tế. Phạm Hồng Thái (2006), *Thầu công vụ - Tư tưởng có tính thời đại*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11/2006 [102]. Với công trình này, tác giả đã luận giải vấn đề thầu công vụ, nghĩa là coi công vụ như công việc khác của nhà nước. Tác giả cũng chỉ rõ, chỉ khi thầu công vụ thì mới tạo ra được sự cạnh tranh lành mạnh với cán bộ, công chức trong thực thi công vụ. Từ sự cạnh tranh này, cán bộ, công chức phải gồng mình hoàn thiện bản thân để hoàn thành nhiệm vụ của mình. Đinh Văn Mậu (2005), *Bảo đảm về tổ chức - pháp lý đối với nền công vụ phục vụ nhà nước và xã hội*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5/2005 [78]. Trong công trình này, tác giả đã chỉ ra những sự thay đổi sâu sắc của đất nước trong suốt hơn 20 năm đổi mới. Đó là sự thay đổi về đối tượng quản lý và phục vụ. Đối tượng quản lý giờ đây không còn thuần nhất là công dân Việt Nam. Một khi thời cuộc đã thay đổi, thì tư duy của những nhà quản lý cũng phải đổi thay. Các nhà quản lý không thể hạch sách, làm mưa, làm gió được, vì đối tượng không dễ sai bảo như trước. Từ đó đặt ra “tổ chức pháp lý trong công vụ phục vụ xã hội” là giải pháp cơ bản nhất trong thực thi công vụ phục vụ nhân dân. Đinh Văn Mậu (2006), *Tiêu chuẩn đầu tiên của nền hành chính trong sạch là phòng ngừa tham nhũng*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 3/2006 [79]. Trong bài viết này, tác giả đã chỉ ra rằng, có phòng ngừa tham nhũng, chống tham nhũng tốt thì mới có thể xây dựng nền hành chính nhà nước mới trong sạch. Và hơn bao giờ hết, trong nền hành chính đó, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải vững mạnh, trong sạch. Muốn đạt được điều này thì phải nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này.

Ngoài ra, còn có thể kể thêm các tác giả khác, như Đinh Duy Hòa (2007), *Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả của bộ máy quản lý nhà nước*, Tạp chí Cộng sản, số 774, Hà Nội [53]; Trần Đình Hoan (2008), *Đánh giá quy hoạch luân chuyển cán bộ lãnh đạo, quản lý thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội [54]; Nguyễn Đức Hạt (2007), *Tiếp tục đổi mới công tác cán bộ*, Tạp chí Cộng sản, số 776 (6/2007) [48]... Các tác giả tập trung nghiên cứu vấn đề đổi mới công tác cán bộ, vấn đề quy hoạch, luân chuyển cán bộ, đẩy mạnh cải cách hành chính nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy quản lý nhà nước

### 1.3. VỀ XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Khái niệm Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được Đảng ta sử dụng từ Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (tháng 01/1994) và khẳng định sự cần thiết phải xây dựng nhà nước pháp quyền như là một điều kiện không thể thiếu để thực hành và phát triển nền dân chủ thực sự vì nhân dân. Bắt đầu từ đây, vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là lĩnh vực nghiên cứu liên ngành, trở thành chủ đề được nghiên cứu, bàn luận sôi nổi trên diễn đàn khoa học triết học, luật học, chính trị học... và được tiếp cận theo nhiều chiều cạnh khác nhau.

Trước tiên, có thể kể đến: Nguyễn Văn Niên (1996), *Xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam - Một số vấn đề lý luận thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội [86]; Nguyễn Văn Thảo (chủ biên, 1997), *Về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội [106]. Trong các tác phẩm này, tác giả đề cập và phân tích khái niệm nhà nước pháp quyền, khẳng định tính tất yếu khách quan của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam thông qua sự phân tích, đánh giá các khía cạnh lý luận và thực tiễn của vấn đề này.

Tiếp theo, cần kể đến các công trình, bài viết: Lê Cẩm (2001), *Nhà nước pháp quyền - các nguyên tắc cơ bản*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội [12]. Trong bài viết, tác giả đề cập và phân tích các nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền, như vị trí tối cao của pháp luật, sự phân công rành mạch và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp;

Đào Ngọc Tuấn (2002), *Tính phổ biến và tính đặc thù trong xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Triết học, Hà Nội [127]. Tác giả luận án này, từ góc độ triết học, khảo sát các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền cũng như nét đặc thù của Việt Nam để từ đó nêu bật phép biện chứng giữa tính phổ biến và tính đặc thù trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay; đặt nội dung khái niệm nhà nước pháp quyền vào bối cảnh toàn cầu hóa và sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia nhằm phác họa xu hướng biến đổi của nhà nước pháp quyền trong tương lai; luận chứng việc xây dựng nhà nước pháp quyền là yêu cầu cấp bách của công cuộc đổi mới ở Việt Nam;

Trần Ngọc Đường (2004), *Xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật - Nhiệm vụ trọng tâm xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, số 7/2004 [35]. Trong bài viết này, từ sự luận chứng về vị trí, vai trò của pháp luật trong tổ chức, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội trong nhà nước pháp quyền, tác giả khẳng định rằng, việc xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng tổ chức thực hiện pháp luật là một nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân;

Trần Đức Lương (2002), *Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ngày càng trong sạch, vững mạnh là nhiệm vụ quan trọng thường xuyên của Đảng, nhà nước và nhân dân ta*, Tạp chí Cộng sản, số 1/2002 [69]. Trong bài viết, tác giả đã đưa ra một định nghĩa tương đối tổng quát về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam: “Nhà nước pháp quyền, nói một cách khái quát, là hệ thống các tư tưởng, quan điểm đề cao pháp luật, pháp chế trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và trong đời sống xã hội. Nhà nước pháp quyền là nhà nước quản lý theo pháp luật và đề cao quyền của con người, quyền của công dân. Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân là cách thức cơ bản để phát huy quyền làm chủ của nhân dân, đảm bảo mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đó là nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, tăng cường pháp chế, xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật nhằm thực hiện các quyền tự do dân chủ và lợi ích hợp pháp của công dân, ngăn ngừa mọi sự tùy tiện lạm dụng quyền từ phía nhà nước và các cán bộ viên chức nhà nước, ngăn ngừa hiện tượng dân chủ cực đoan vô kỷ luật, kỷ cương, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của nhà nước. Đó là nhà nước mà tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức, kể cả các tổ chức đảng đều phải hoạt động theo pháp luật, chịu trách nhiệm trước nhân dân về các hoạt động của mình. Mọi công dân đều có nghĩa vụ chấp hành hiến pháp và pháp luật, phải sống và làm việc theo pháp luật”;

Các vấn đề về mối quan hệ giữa xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với vấn đề thực thi quyền làm chủ của nhân dân, với vấn đề dân chủ hóa xã hội, với việc xây dựng xã hội dân sự gắn liền với các quyền và nghĩa vụ của công dân... có thể tìm thấy trong nội dung các bài viết, như: Đặng Hữu Toàn (2005), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và vấn đề thực thi quyền làm chủ của nhân dân*,



Tạp chí Khoa học xã hội, số 9/2005 [116]; Lương Đình Hải (2006), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền và vấn đề dân chủ hóa xã hội ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Triết học, số 1(176) [45]; Phạm Thị Ngọc Trâm (2006), *Nhà nước pháp quyền, xã hội dân sự với vấn đề quyền và nghĩa vụ của công dân*, Tạp chí Triết học, số 4/2006 [119].

Ngoài ra, có thể kể thêm các tác giả dành nhiều mối quan tâm nghiên cứu đối với vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, như Đào Trí Úc (2007), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội [137]; Hoàng Thị Kim Quế, *Góp phần nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Khoa học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội [97]; Nguyễn Đăng Dung (2008), *Chính phủ CHXHCN Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội [39]... Chẳng hạn, nhà nước pháp quyền là nhà nước bị hạn chế quyền lực, mà phương tiện hạn chế quyền lực của nhà nước chính là các văn bản quy phạm pháp luật, đứng đầu là Hiến pháp. Thành tố cơ bản này của nhà nước pháp quyền là bất biến, còn các nhà nước khi thiết kế mô hình và bắt tay vào xây dựng nhà nước pháp quyền sẽ áp dụng sao cho phù hợp với đặc điểm của nước mình về lịch sử, văn hóa và bối cảnh chính trị từng nước. Đó là những “biến thể” của Nhà nước pháp quyền, mà theo GS.TSKH Đào Trí Úc thì do bốn nguyên nhân chính: 1, sự khác biệt về cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước; 2, sự khác biệt về tính chất của nền kinh tế thị trường; 3, sự khác biệt của văn hóa, đạo đức, truyền thống và 4, sự khác biệt về truyền thống pháp luật [137].

## Kết luận chương 1

Tổng quan tình hình nghiên cứu trên đây cho thấy, nếu đặt các vấn đề giáo dục pháp luật, vấn đề đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam một cách riêng rẽ, tách biệt với nhau thì chúng đều đã được các nhà nghiên cứu đề cập, phân tích tương đối kỹ lưỡng, thấu đáo và tác giả luận án hầu như không còn vấn đề gì để bàn luận. Tuy nhiên, nếu xâu chuỗi các vấn đề nêu trên trong một đề tài luận án tiến sĩ luật học “*Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, thì lại dễ dàng nhận thấy rằng, các công trình nghiên cứu từ trước đến nay mới chủ yếu đề cập vấn đề giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nói chung mà chưa đi sâu vào vấn đề giáo dục pháp luật cho riêng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Hơn nữa, đặt vấn đề giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong bối cảnh, điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì lại càng là vấn đề mới, còn bị bỏ ngỏ.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, cho đến nay vẫn chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện cả mặt lý luận và thực tiễn về *giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Đó cũng là lý do tác giả chọn vấn đề nêu trên làm đề tài luận án tiến sĩ với hy vọng góp một phần công sức vào việc nghiên cứu những khía cạnh còn mới mẻ này.

## Chương 2

# CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

## 2.1. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

### 2.1.1. KHÁI QUÁT CÁC ĐẶC TRƯNG CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Để thấy được những yêu cầu của giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong nhà nước pháp quyền, trước hết, cần thấy được những đặc trưng của nhà nước pháp quyền. Vì vậy, trong phần này, luận án tập trung phân tích các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Mặc dù còn có nhiều quan điểm, quan niệm khác nhau về nhà nước pháp quyền, nhưng trên bình diện chung, nhiều học giả, nhà nghiên cứu thừa nhận và thống nhất ba điểm sau:

*Trước hết*, cần phải nhận thấy rằng, nhà nước pháp quyền không phải là một kiểu nhà nước trong lịch sử, mà nó là một phương thức tổ chức quyền lực xã hội. Trong lịch sử xã hội có giai cấp, giai cấp thống trị và luật pháp đồng nghĩa với nhau, luật pháp đơn giản chỉ là ý chí của giai cấp thống trị. Bước đầu tiên để thoát khỏi chế độ chuyên chế là khái niệm pháp quyền, kể cả những kẻ thống trị cũng phải tuân thủ theo pháp luật và cai trị bằng các công cụ pháp luật. Các nền dân chủ đi xa hơn bằng cách xây dựng nhà nước pháp quyền. Và có lẽ ứng dụng quan trọng nhất của nhà nước pháp quyền hiện nay là nguyên tắc chính quyền chỉ thực thi quyền hành một cách hợp pháp theo các luật được soạn thảo ra và phát hành rộng rãi. Những luật đó được thực thi theo đúng các bước được gọi là thủ tục pháp lý. Nguyên tắc này nhằm mục đích ngăn ngừa sự cai trị độc đoán dù cho đó là lãnh đạo chuyên quyền hay quần chúng lãnh đạo.

*Thứ hai*, trong lịch sử các học thuyết chính trị - pháp lý, khái niệm nhà nước pháp quyền được các nhà nghiên cứu dùng theo nghĩa đối lập với các thể chế chính trị chuyên quyền, độc đoán hay thần quyền... đã từng tồn tại và hiện giờ vẫn còn tồn tại. Trong hơn 200 quốc gia trên thế giới, đến nay mới chỉ có một số nước tổ chức theo mô

hình nhà nước pháp quyền, còn đại bộ phận các quốc gia vẫn chưa tổ chức theo mô hình này. Một trong những nhà nước được mệnh danh là có nhiều đặc tính của nhà nước pháp quyền nhất là nước Mỹ. Theo “*Các nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền*” của Bộ ngoại giao Hoa Kỳ thì “pháp quyền có nghĩa là không một cá nhân nào, dù tổng thống hay công dân, được đứng trên luật pháp. Các chính phủ dân chủ thực thi quyền lực bằng luật pháp và bản thân cũng phải chịu những hạn chế của luật pháp”.

*Thứ ba*, xét trên phương diện ngữ nghĩa, cụm từ nhà nước pháp quyền bắt nguồn từ tiếng Đức là *Reichstag* - dùng để chỉ hội đồng lập pháp Đức. Thuật ngữ Reichstag được ghép bởi hai từ: *Reich* - có nghĩa là đế chế hay vương quốc; và *Tag* có nghĩa là nghị viện hay hội đồng lập pháp. Như vậy, theo nghĩa gốc, nhà nước pháp quyền là khái niệm chính trị - pháp lý dùng để chỉ bất cứ quốc gia lập hiến nào, nghĩa là quốc gia xây dựng thể chế chính trị bằng con đường dân chủ trên cơ sở có một hiến pháp thể hiện ý chí của nhân dân, bảo đảm các quyền bình đẳng, tự do, dân chủ của công dân. Theo nghĩa này, hiến pháp là dấu hiệu cơ bản để nhận biết nhà nước pháp quyền. Với nội dung này, nhà nước pháp quyền là giá trị phổ biến đối với nhiều kiểu nhà nước tiến bộ, do đó, có thể hiện diện trong các kiểu nhà nước khác nhau (dĩ nhiên, sẽ bị biến đổi ít nhiều cho phù hợp với các đặc điểm lịch sử, văn hóa, truyền thống... của mỗi nước). Không có nhà nước pháp quyền chung chung hay trừu tượng, mà tồn tại nhà nước pháp quyền tư sản và nhà nước pháp quyền xã hội hội nghĩa. Với ý nghĩa này, các hình thức phát triển lịch sử - cụ thể của nhà nước pháp quyền được diễn đạt như những tầng bậc kế tiếp nhau, cái nọ dẫn xuất sang cái kia theo cách thức: cái sau bao hàm cả cái trước dưới dạng lột bỏ và nội dung sau này đã được nâng lên một bước mới về chất, phong phú hơn, tiến bộ hơn và hoàn thiện hơn so với cái ban đầu.

Về nội dung của nhà nước pháp quyền, cho đến nay, vẫn còn một số điểm chưa thống nhất, thể hiện qua một tập hợp đa dạng các định nghĩa về nhà nước pháp quyền được đăng tải trên các sách, báo, tạp chí trong nước và ngoài nước. Mặc dù quan điểm về nhà nước pháp quyền có khác nhau, song nhìn chung, các nhà nghiên cứu đều thừa nhận những đặc trưng cơ bản - phổ biến của nhà nước pháp quyền: tính tối cao của pháp luật; phân công quyền lực trong sự chế ước lẫn nhau giữa các quyền lập pháp, tư pháp và hành pháp; sự hiện diện của một nền dân chủ; các quyền cơ bản của con người

luôn được tôn trọng và đề cao; năng lực giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa các điều ước quốc tế và pháp luật quốc gia.

Từ sự khái quát các quan niệm hiện đại về nhà nước pháp quyền, có thể định nghĩa: *nhà nước pháp quyền là một hình thức (phương thức) tổ chức và thực hiện quyền lực - mà quyền lực đó thuộc về nhân dân, dựa trên các nguyên tắc phục tùng tính tối cao của pháp luật, phân công quyền lực, nền dân chủ, công bằng; nhằm mục đích bảo vệ tối đa chủ quyền của nhân dân.*

Nhà nước pháp quyền không phải là đặc trưng riêng có của xã hội tư sản, mà là một nhu cầu tất yếu, khách quan, phổ biến của bất kỳ một xã hội nào khi đã phát triển đến trình độ lấy sự phụ thuộc lẫn nhau làm phương thức tồn tại. Mỗi nhà nước lại có cách thức xây dựng mô hình nhà nước pháp quyền khác nhau phụ thuộc vào các điều kiện đặc thù về lịch sử, văn hóa, truyền thống, kinh tế hay chính trị của nó. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng có những đặc trưng cơ bản riêng. Có thể còn những quan niệm, định nghĩa khác nhau về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Chúng tôi sử dụng khái niệm Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được nêu trong bài phát biểu của đồng chí Trần Đức Lương - nguyên Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (đã dẫn trong phần *Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài*).

Trong công cuộc đổi mới, mở cửa, hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, việc xác định Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải được xây dựng, tổ chức và vận hành theo thể chế Nhà nước pháp quyền đã được Đảng ta đề cập từ lâu. Bắt đầu từ Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (tháng 01/1994), khi sử dụng khái niệm Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Đảng ta đã khẳng định rằng, xây dựng nhà nước pháp quyền là một điều kiện không thể thiếu để phát triển nền dân chủ thực sự vì nhân dân. Tiếp theo, trong văn kiện Đại hội IX, Đảng ta đã khẳng định: “Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân” [24, tr.48]. Hiến pháp (sửa đổi năm 2001) đã ghi nhận: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư

pháp” [51, tr.178]. Trong văn kiện Đại hội X cũng đã ghi rõ: “Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cần xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước, bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” [26, tr.45].

Trong những năm qua, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được thực hiện trên cơ sở bảo đảm các nguyên tắc mang đặc trưng riêng. Từ thực tiễn nhận thức lý luận, tiếp thu có chọn lọc các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền nói chung và từ thực tiễn lãnh đạo quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, Đảng ta đã khái quát năm đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam như sau:

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Với đặc trưng này, Đảng ta khẳng định tầm quan trọng của việc xây dựng xã hội công dân trên con đường xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bởi vì, chỉ xuất phát từ góc độ xã hội công dân mới hiểu thấu đáo mệnh đề “nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân”. Nếu “phiên dịch” mệnh đề trên theo “ngôn ngữ” của xã hội công dân thì nó có nghĩa là: quyền lực nhà nước là do nhân dân đóng góp chủ quyền tuyệt đối của mình mà thành (của nhân dân); nhân dân áp đặt ý chí chung của mình lên nhà nước và nhà nước, bất luận thể nào, phải thuận theo ý chí của nhân dân (do nhân dân - đồng nghĩa với một nền dân chủ); và nhà nước, cùng với hệ thống pháp luật của nó, không có mục tiêu nào khác hơn là bảo vệ và tạo mọi điều kiện có thể cho sự phát triển tối đa mọi giá trị nhân văn của các cá nhân và cộng đồng (vì nhân dân).

- Nhà nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật và bảo đảm cho Hiến pháp và các đạo luật giữ vị trí tối thượng trong điều chỉnh các quan hệ thuộc tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

- Nhà nước tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; nâng cao trách nhiệm pháp lý giữa Nhà nước và công dân; thực hành dân chủ, đồng thời tăng cường kỷ cương, kỷ luật.

- Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành

pháp và tư pháp. Đó là sự phân công và phối hợp trên cơ sở tổ chức lao động (quyền lực) khoa học để tránh sự trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn trong việc thực hiện ba quyền với những chức năng, nhiệm vụ cụ thể của từng cơ quan, bảo đảm sự vận hành nhịp nhàng, đồng bộ của bộ máy nhà nước trong quá trình thực thi quyền lực mà nhân dân trao cho.

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, đồng thời bảo đảm sự giám sát của nhân dân, sự phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận.

### 2.1.2. CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

Những đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền đã và đang đặt ra cho bộ máy nhà nước những nhiệm vụ to lớn và cấp bách trong tổ chức, hoạt động. Đó không chỉ là cải cách nền hành chính quốc gia theo hướng dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo đúng nguyên tắc, quy định của pháp luật; mà còn là xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong sạch vững mạnh, có đủ phẩm chất và năng lực công tác để họ thực sự trở thành “công bộc” của dân, đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và phát triển đất nước trong thời kỳ mới. Cần nhận diện nhà nước pháp quyền từ phương diện của nền hành chính quốc gia. Đây là lĩnh vực hoạt động liên quan trực tiếp, thường xuyên nhất đến mọi cá nhân, tổ chức và xã hội, diễn ra liên tục trong mọi không gian và thời gian, sôi động hơn rất nhiều so với hoạt động lập pháp và tư pháp. Năng lực, tinh nhuệ, tiết kiệm, hợp pháp, hợp lý và hiệu quả, giải quyết, phản ứng một cách kịp thời, nhanh chóng các vấn đề nảy sinh trong xã hội - đó là những tiêu chí, tố chất cơ bản nhất của nền hành chính trong nhà nước pháp quyền. Những tố chất cơ bản đó, suy cho cùng, được thể hiện ra thông qua đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Họ chính là khâu trung gian gắn kết đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước pháp quyền với thực tiễn cuộc sống. Mọi chính sách, pháp luật của Nhà nước pháp quyền phải được cán bộ, công chức hành chính triển khai, hiện thực hóa thì mới có thể đi vào lòng dân, vào đời sống xã hội được. Cán bộ, công chức hành chính trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là những người trực tiếp chuyển “*pháp luật trên giấy tờ*”

thành “*pháp luật trong hành động*”. Để thực hiện tốt nhiệm vụ này thì đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải có một trình độ kiến thức, hiểu biết nhất định về pháp luật, có kỹ năng vận dụng pháp luật vào quá trình giải quyết các công việc chuyên môn, nghiệp vụ. Điều đó có nghĩa là phải đẩy mạnh công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang đặt ra cho công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính các yêu cầu cơ bản sau:

**Thứ nhất**, trong giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải luôn nhấn mạnh tầm quan trọng và tính tất yếu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thông qua giáo dục pháp luật, cần phải giúp cho cán bộ, công chức hành chính nhận thức sâu sắc rằng, công cuộc đổi mới toàn diện, sâu sắc các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội ở nước ta hiện nay đòi hỏi chúng ta phải xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đòi hỏi đó là mang tính tất yếu, là tổng hợp của nhiều nhu cầu mà trên thực tế, các nhu cầu đó đan xen vào nhau.

Nhu cầu thời đại đòi hỏi chúng ta phải xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Thời đại mà chúng ta đang sống là thời đại toàn cầu hóa. Toàn cầu hóa đã và đang làm gia tăng sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia, đã kích hoạt sự phát triển mạnh mẽ công nghệ thông tin, sự thâm nhập lẫn nhau của các nền kinh tế, những tích tụ về ô nhiễm hệ sinh thái đang đạt tới mức độ bùng phát buộc các cá nhân và các cộng đồng phải liên kết lại với nhau để tồn vong, nghĩa là tồn tại trong sự tương tác và phụ thuộc lẫn nhau. Hiện nay, các quốc gia trên thế giới đều nhận thức được rằng, toàn cầu hóa không chỉ đem lại các cơ hội, mà cả những thách thức nữa. Mỗi quan ngại lớn nhất ở đây là việc phải giải quyết như thế nào mối quan hệ giữa tính địa phương và tính toàn cầu, dân tộc và nhân loại, quốc gia và quốc tế trong lĩnh vực cai trị.

Vấn đề đặt ra cho các nhà nước hiện nay là thay đổi phương thức cai trị như thế nào để có thể thích nghi được với môi trường toàn cầu hóa. Tuy nhiên, bản chất của phương thức cai trị tương lai, bất luận chúng tồn tại dưới hình thức nào, thì về nguyên tắc, vẫn phải chứa đựng các chuẩn mực cơ bản của nhà nước pháp quyền. Hiện nay, nhiều yếu tố của nhà nước pháp quyền đã được vận dụng vào việc xây dựng các thể



chế cai trị thích nghi với điều kiện toàn cầu hóa. Những yếu tố đó là tính phổ biến của các chuẩn mực pháp luật, nền dân chủ, tính chất quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, sự phân công, phân cấp quyền lực và tinh thần nhân văn của pháp luật (công bằng, bình đẳng, nhân quyền). Trong bối cảnh toàn cầu hóa, khuôn khổ ứng dụng của nhà nước pháp quyền chẳng những không bị thu hẹp lại, mà còn được nhân rộng ra dưới nhiều hình thức mới.

Khuynh hướng phát triển của nhà nước pháp quyền hiện nay là vượt ra khỏi khuôn khổ quốc gia để bao trùm lĩnh vực quan hệ quốc tế. Điều đó cũng có nghĩa là, để có thể hội nhập được với môi trường toàn cầu thì mỗi quốc gia phải xây dựng và củng cố thể chế nhà nước pháp quyền để làm cầu nối pháp lý giữa môi trường bên trong lãnh thổ với môi trường quốc tế bên ngoài. Là một thành viên của cộng đồng quốc tế, Việt Nam lẽ đương nhiên không thể đứng ngoài tiến trình này.

Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam xuất phát từ nhu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nước ta từ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội, bỏ qua chế độ tư bản chủ nghĩa, từ một xã hội vốn là thuộc địa nửa phong kiến, lực lượng sản xuất ở trình độ thấp, lại phải trải qua hàng chục năm chiến tranh tàn khốc, hậu quả để lại còn nặng nề. Nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp vốn phát huy được vai trò tích cực của nó trong thời kỳ chiến tranh, góp phần huy động tối đa sức người, sức của phục vụ cho sự nghiệp thống nhất đất nước, nhưng đến thời kỳ hòa bình tỏ ra không còn phù hợp.

Từ năm 1986, Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo công cuộc đổi mới toàn diện, từ tư duy đến hoạt động thực tiễn, chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa sang nền kinh tế vận hành theo cơ chế kinh tế thị trường đã tạo ra động lực mạnh mẽ thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển. Việc xây dựng, quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phải xây dựng và ban hành một hệ thống pháp luật toàn diện, đồng bộ, phù hợp và kịp thời, phải đề cao vai trò tối thượng của pháp luật nhằm đảm bảo các quyền về tư hữu, tạo sự bình đẳng và cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế, xây dựng môi trường ổn định và thuận lợi cho các hoạt động sản xuất - kinh doanh. Việc đáp ứng các nhu cầu đó đòi hỏi chúng ta phải xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam còn xuất phát từ nhu cầu quản lý, định hướng và điều tiết xã hội theo hướng phát triển bền vững. Pháp luật do nhà nước xây dựng, ban hành là nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, bảo vệ các lợi ích của nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của công dân, định hướng cho hành vi pháp luật của mỗi người. Nói cách khác, pháp luật là công cụ duy trì trật tự xã hội, đảm bảo cho xã hội vận hành và phát triển theo đúng định hướng, đường lối hay quỹ đạo mà nhà nước đã xác định. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với bản chất là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân chính là nhân tố không thể thiếu trong việc đảm bảo sự ổn định chính trị, giữ vững kỷ cương, phép nước, tạo điều kiện cho người dân thực hành các quyền tự do, dân chủ, hướng tới xây dựng một đất nước dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đó đồng thời cũng là những phẩm chất đảm bảo cho xã hội phát triển theo hướng bền vững.

**Thứ hai**, trong quá trình giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải luôn nhấn mạnh tính tối cao của pháp luật - một đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cần phải giáo dục cho cán bộ, công chức hành chính hiểu rằng, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa xây dựng và ban hành hệ thống pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội, thực hiện quản lý nhà nước và quản lý xã hội bằng pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền, Hiến pháp là đạo luật có hiệu lực cao nhất; các bộ luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác phải phù hợp với các nguyên tắc, quy định của Hiến pháp. Không một cá nhân, cơ quan hay tổ chức nào có thể đứng ngoài hay đứng trên pháp luật. Bất kể là ai, dù đang giữ cương vị gì trong bộ máy quyền lực của Nhà nước pháp quyền, nếu vi phạm pháp luật thì đều phải bị xử lý theo luật định. Đó chính là nguyên tắc tính tối cao của pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sự nhận thức sâu sắc nguyên tắc này là nền tảng để đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật, đề cao các nguyên tắc, quy định của pháp luật trong quá trình giải quyết các công việc chuyên môn.

**Thứ ba**, trong quá trình giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải luôn nhấn mạnh nguyên tắc phân công quyền lực trong sự chế ước lẫn nhau giữa các quyền lập pháp, tư pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sự phân quyền ở đây chỉ có nghĩa là sự phân biệt giữa các chức năng của quyền

lực nhà nước nhằm đảm bảo sao cho không có một cơ quan nào không bị ràng buộc bởi pháp luật, không có cơ quan nào nằm ngoài sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan khác; nói cách khác, không có cơ quan nào nắm được trọn vẹn quyền lực nhà nước. Còn trong bản chất, quyền lực của nhân dân là thống nhất. Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải được quán triệt và thấu hiểu rằng, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa không coi bản thân nhà nước là quyền lực, mà Nhà nước pháp quyền chỉ là công cụ thực hiện quyền lực. Khi thiết lập nhà nước, nhân dân ủy quyền cho nhà nước thực hiện quyền lực của mình, còn bản thân nhân dân giữ lại quyền quyết định số phận của nhà nước. Để sử dụng sự uỷ quyền này vào đúng mục đích của nó, bộ máy nhà nước nói chung, nền hành chính công vụ nói riêng phải được tổ chức một cách hợp lý. Điều đó cũng có nghĩa, trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nhất thiết phải loại bỏ nền hành chính cai trị và chuyển hoàn toàn sang nền hành chính phục vụ nhân dân. Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không phải là những “ông quan”, mà phải thực sự là “công bộc” của dân.

**Thứ tư**, trong giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải quán triệt quan điểm: trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa luôn có sự hiện diện của một nền dân chủ. Đành rằng có sự khác biệt nhất định, nhưng dù là dân chủ tư sản hay dân chủ xã hội chủ nghĩa thì sự hiện diện của một nền dân chủ vẫn là một giá trị phổ biến và là một dấu hiệu đặc trưng của nhà nước pháp quyền. Nền dân chủ tư sản có các dấu hiệu đặc trưng chủ yếu là: khả năng của nhân dân được sử dụng các quyền tự do dân chủ; sự tồn tại công khai của các đảng cầm quyền và các đảng đối lập cũng như các tổ chức xã hội, quần chúng; sự tồn tại của hệ thống các cơ quan đại diện được bầu theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu; thừa nhận sự bình đẳng về hình thức của công dân trước pháp luật và thực hiện nguyên tắc pháp chế tư sản [124, tr.157-158]. Còn trong nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, nhà nước phải đảm bảo cho nhân dân thực sự tham gia vào quản lý nhà nước, thực sự có quyền lựa chọn những người đại biểu xứng đáng của mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước; có quyền, có khả năng và điều kiện thực tế để thực hiện việc kiểm tra, giám sát, phê bình các cán bộ và cơ quan nhà nước, bãi miễn những cán bộ do mình bầu ra nhưng không còn xứng đáng nữa. Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra là phương châm mở rộng dân chủ, tạo điều kiện cho nhân dân tham gia đông đảo vào việc quản lý nhà nước của mình, đảm

bảo công bằng xã hội [124, tr.210]. Như vậy, trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải là những người đi tiên phong trong việc thực hành và phát huy nền dân chủ.

**Thứ năm**, giáo dục pháp luật đòi hỏi phải trang bị cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính kiến thức pháp luật về quyền con người; bởi lẽ, các quyền cơ bản của con người luôn được Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tôn trọng và đề cao. Nội dung này của nhà nước pháp quyền có mối liên hệ chặt chẽ với xã hội công dân. Nếu coi nhà nước pháp quyền = nhà nước + pháp quyền, thì trên thực tế, bất kỳ nhà nước nào cũng có thể được xem là nhà nước pháp quyền. Bởi lẽ, về nguyên tắc, không một nhà nước nào lại có thể tồn tại trên thực tế mà thiếu pháp quyền, thiếu hệ thống pháp luật. Đây chính là lý do không thể tiếp cận nhà nước pháp quyền từ các bộ luật, đạo luật hay pháp luật nói chung mà phải và chỉ có thể tiếp cận từ xã hội công dân.

Xã hội công dân được nhìn nhận từ cả hai phía: từ quan hệ giữa quốc gia với quốc gia (bên ngoài) và từ quan hệ giữa các cộng đồng bên trong một quốc gia với nhà nước của nó. Góc nhìn từ bên ngoài cho thấy, xã hội công dân là một cộng đồng có chủ quyền, có quyền tự quyết và có sự thống nhất cao về quyền tự quyết ấy. Góc nhìn từ bên trong cho thấy diện mạo của xã hội công dân qua trình độ phát triển ý thức pháp quyền của cộng đồng dân tộc với các biểu hiện cụ thể như: sự thừa nhận và thực hiện các quyền không thể tước đoạt của con người, như quyền được sống và sống sung sướng, các quyền tự do, quyền mưu cầu hạnh phúc..., năng lực áp đặt ý chí chung lên nhà nước... Do đó, tôn trọng và đảm bảo các quyền cơ bản của con người là một nội dung đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà cán bộ, công chức hành chính cần thấu hiểu để thực hiện cho tốt.

**Thứ sáu**, giáo dục pháp luật phải hướng tới cung cấp cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính các kiến thức, hiểu biết cơ bản về pháp luật quốc tế. Trước những yêu cầu của đời sống quốc tế hiện nay, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải có đủ năng lực giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa các điều ước quốc tế và pháp luật quốc gia, làm cho pháp luật quốc nội tương thích với pháp luật quốc tế. Yêu cầu này ngày càng nổi trội trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế và gia tăng sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia. Cán bộ, công chức hành chính các cấp, các ngành phải có sự năng động, linh hoạt trong

ứng phó với những tác động của toàn cầu hóa, tích cực tham gia giải quyết các mâu thuẫn, xung đột, tranh chấp kinh tế, dịch vụ, thương mại quốc tế; chủ động tham gia đề xuất, đàm phán, ký kết, phê chuẩn các điều ước quốc tế trên cơ sở đảm bảo chủ quyền, lợi ích quốc gia. Mặt khác, quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cũng đòi hỏi phải nhìn nhận lại hệ thống pháp luật quốc gia, chủ động điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung pháp luật quốc gia sao cho phù hợp và tương thích với pháp luật quốc tế.

Để thực hiện đầy đủ, đúng đắn các yêu cầu của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, *nhất thiết phải đề cập và phân tích vai trò, chức năng của họ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

## **2.2. CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH VÀ VAI TRÒ, CHỨC NĂNG CỦA HỌ TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

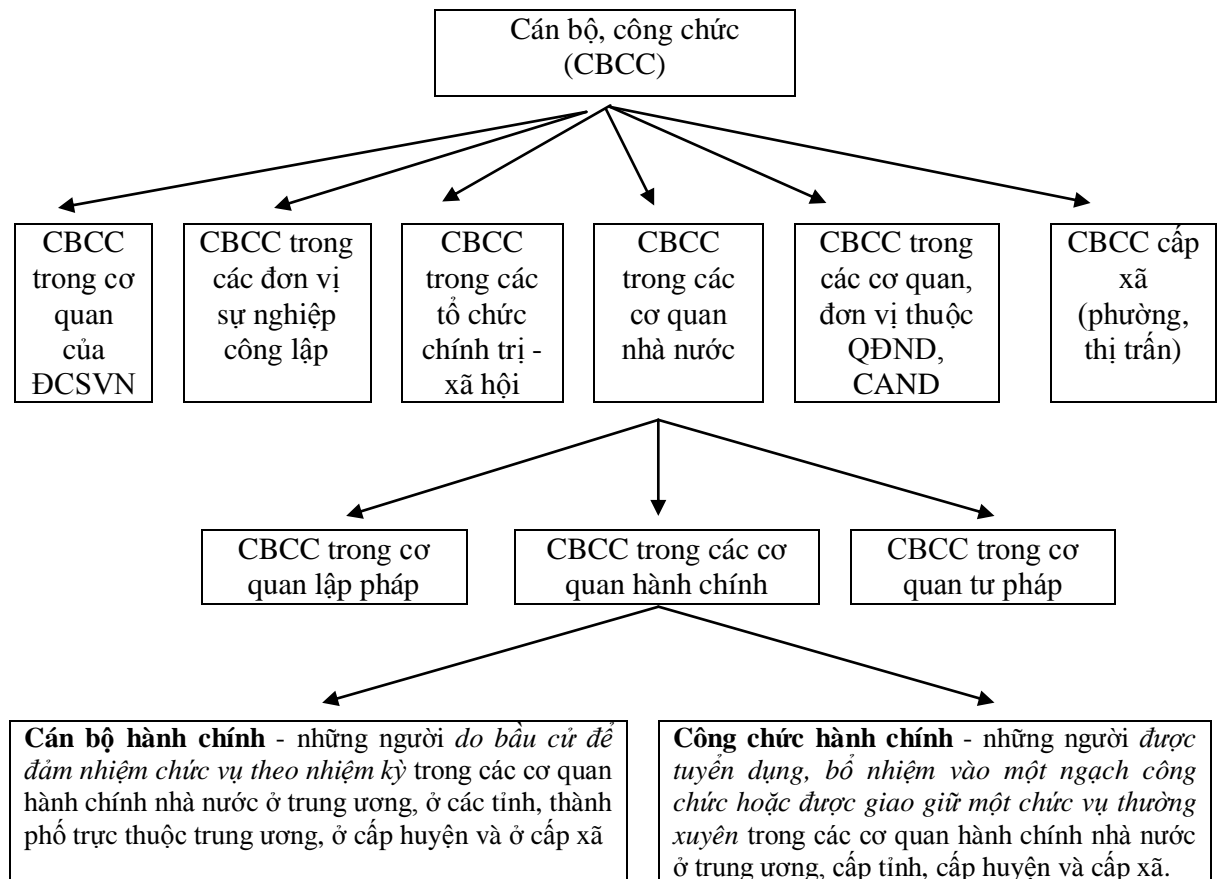
### **2.2.1. QUAN NIỆM VỀ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH**

Nghiên cứu vấn đề giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi, trước hết, phải xác định rõ cán bộ, công chức hành chính - đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật; thấy được vai trò, chức năng của họ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Luật Cán bộ, công chức hiện hành của nước ta được Quốc hội khóa XII thông qua tại kỳ họp thứ tư (tháng 11 năm 2008). Theo Luật này, cán bộ, công chức là người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo, quản lý, vào ngạch, bậc khác nhau để thực hiện công việc mang tính chuyên môn, nghiệp vụ; yêu cầu tiên quyết đối với họ là phải có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với chức vụ, ngạch, bậc, vị trí làm việc. Theo điều 4, khoản 2 của Luật này, “Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, trong cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng, trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (sau đây gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước, đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương

được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật” [70, tr.1]. Công chức cấp xã là công dân Việt Nam được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Nhằm cụ thể hóa nội dung trên, điều 32 Luật Cán bộ, công chức xác định công chức được quy định tại điều 4, khoản 2 gồm: công chức trong cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội; công chức trong cơ quan nhà nước; công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập; công chức trong các cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; công chức trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp. Ở cấp xã, điều 61, khoản 3 hiện nay xác định là công chức gồm: Trưởng Công an, Chỉ huy quân sự, Văn phòng thống kê, Địa chính xây dựng - Đô thị và Môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc Địa chính - Nông nghiệp - Đô thị và Môi trường (đối với Kinh tế - Tài chính - Kế toán, Tư pháp - Hộ tịch, Văn hóa - Xã hội). Công chức cấp xã do cấp huyện quản lý.

Như vậy, có thể xác định cán bộ, công chức hành chính theo sơ đồ sau:



Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức, giữa cán bộ hành chính và công chức hành chính có các điểm chung: là công dân Việt Nam, đang làm việc trong các cơ quan hành chính, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Sự khác biệt giữa cán bộ hành chính và công chức hành chính thể hiện ở chỗ: cán bộ hành chính là những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ; còn công chức hành chính là những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc được giao giữ một chức vụ thường xuyên. Theo đó, có thể xác định:

**Cán bộ hành chính** gồm những người được bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương, ở các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương, ở huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh, như Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện; những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ở xã, phường, thị trấn.

**Công chức hành chính** gồm những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc được giao giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, như cán sự, chuyên viên làm việc trong các Sở thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các Phòng thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện; những người được tuyển dụng, được giao giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, gồm có các chức danh: Trưởng công an (nơi chưa bố trí lực lượng công an chính quy), Chỉ huy trưởng quân sự, Văn phòng - Thống kê, Địa chính - Xây dựng, Tài chính - Kế toán, Tư pháp - Hộ tịch, Văn hóa - Xã hội.

**Phân loại công chức hành chính** là một yêu cầu quan trọng của công tác quản lý nguồn nhân lực hành chính. Việc phân loại công chức hành chính ở nước ta hiện nay thường dựa theo các tiêu chí: trình độ đào tạo, vị trí công tác, ngạch công chức và cơ cấu tổ chức của nền hành chính.

Phân loại theo trình độ đào tạo, công chức hành chính được chia làm ba loại: A, B và C. Công chức hành chính loại A gồm những người có trình độ đào tạo chuyên môn từ đại học trở lên. Công chức hành chính loại B gồm những người có trình độ đào tạo trung cấp. Công chức hành chính loại C là những người có trình độ đào tạo sơ cấp.

Phân loại theo vị trí công tác thì có công chức lãnh đạo chỉ huy và công chức chuyên môn nghiệp vụ. Công chức lãnh đạo chỉ huy là những người thực hiện chức năng quản lý, điều hành công việc của công chức dưới quyền; có quyền ra những

mệnh lệnh, quyết định để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của pháp luật. Công chức chuyên môn nghiệp vụ là những người có trình độ chuyên môn, có khả năng nghiên cứu, tư vấn, đề xuất cho lãnh đạo những phương hướng, quan điểm và tác nghiệp những công việc đòi hỏi có trình độ chuyên môn nhất định.

Phân loại theo ngạch công chức thì có công chức ngạch *chuyên viên cao cấp* và tương đương trở lên; công chức ngạch *chuyên viên chính* và tương đương; công chức ngạch *chuyên viên* và tương đương; công chức ngạch *cán sự* và tương đương; công chức ngạch *nhân viên* và tương đương.

Phân loại theo hệ thống cơ cấu tổ chức hành chính, tương ứng với 4 cấp hành chính, công chức hành chính được chia thành 4 loại: công chức làm việc ở cơ quan hành chính nhà nước *cấp trung ương*, công chức làm việc ở cơ quan hành chính nhà nước *cấp tỉnh*, công chức làm việc ở cơ quan hành chính nhà nước *cấp huyện* và công chức làm việc ở cơ quan hành chính nhà nước *cấp xã*.

Hiện nay, xung quanh khái niệm cán bộ, công chức hành chính cũng còn một số điểm phải luận bàn.

**Thứ nhất**, rất khó tách biệt một cách rõ ràng ai là cán bộ hành chính, ai là công chức hành chính và ai vừa là cán bộ hành chính lại vừa là công chức hành chính (vai trò kép). Theo cách hiểu thông thường, tất cả những người đang làm công việc hành chính và hưởng lương từ ngân sách nhà nước đều được gọi chung là cán bộ hành chính mà không phân biệt ai là cán bộ, ai là công chức. Về mặt khoa học, nếu coi cán bộ hành chính gồm những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương, ở các tỉnh thành trực thuộc trung ương, ở cấp huyện và cấp xã, còn công chức hành chính gồm những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc được giao giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã; thì lại xảy ra tình trạng: có những cán bộ hành chính hết nhiệm kỳ do bầu cử nhưng chưa đến tuổi nghỉ hưu sẽ chuyển sang ngạch công chức hành chính; có những công chức hành chính, do bầu cử được đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ, lại trở thành cán bộ hành chính. Đồng thời, có những người vừa là cán bộ hành chính lại vừa là công chức hành chính. **Thứ hai**, trong thực tế, cán bộ, công chức hành chính cũng hiện diện trong các cơ quan không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Chẳng hạn, cán bộ,



công chức hành chính làm việc tại cơ quan Văn phòng Quốc hội, Văn phòng các Bộ, cơ quan ngang Bộ; trong Viện Kiểm sát nhân dân các cấp, Tòa án nhân dân các cấp; trong các đơn vị sự nghiệp công lập nhà nước, như các Trường Đại học, Trường Trung học, các Bệnh viện, các Viện nghiên cứu... Tính chất hành chính - sự vụ trong công tác chuyên môn, nghiệp vụ của các đối tượng cán bộ, công chức nêu trên rõ ràng là có, nhưng chủ yếu khu biệt ở cấp độ quản trị hành chính trong phạm vi nội bộ của các cơ quan, đơn vị đó; chứ không mang tính chất hành chính - công vụ như trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, không trực tiếp hoặc gián tiếp thụ lý, giải quyết các công việc có liên quan đến lợi ích của nhà nước, tập thể và nhân dân.

Như vậy, có thể thấy, việc giới hạn phạm vi đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong các cơ quan hành chính nhà nước là việc làm rất cần thiết. Nếu phạm vi cán bộ, công chức hành chính quá rộng thì bộ máy nhân sự công kênh, hiệu quả hoạt động kém và là gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Nhưng nếu phạm vi cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính quá hẹp thì chắc chắn chất lượng và hiệu quả quản lý nhà nước sẽ không cao. Ngoài ra, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính thiếu về số lượng và chất lượng sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia và xây dựng chế độ công vụ mới mà Đảng và Nhà nước ta đang tiến hành.

Trong các cơ quan hành chính nhà nước, việc giới hạn phạm vi đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có vai trò rất quan trọng, nó giúp cho các cơ quan quản lý thực hiện tốt việc trao quyền cho cán bộ, công chức để họ thực thi công vụ, từ đó, đề ra chiến lược, kế hoạch sử dụng cán bộ, công chức phù hợp với năng lực, trình độ của mỗi người; có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho họ, đáp ứng các yêu cầu mà công cuộc đổi mới đất nước đang đặt ra.

Đối với công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc giới hạn phạm vi đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là hết sức quan trọng, tạo cơ sở để khảo sát, đánh giá đúng thực trạng trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật hiện tại của họ; từ đó, xây dựng các tiêu chí đánh giá, phân loại nhằm trang bị cho họ đúng những kiến thức, hiểu biết pháp luật, các kỹ năng vận dụng, thực hiện pháp luật. Theo tinh thần đó, trong luận án này, dựa trên cơ sở Luật Cán bộ, công chức năm 2008, tác giả giới hạn phạm vi đội ngũ cán bộ, công chức hành chính như sau:

Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là một bộ phận quan trọng của đội ngũ cán bộ, công chức, bao gồm những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan hành chính nhà nước, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc được giao giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã; đảm nhiệm các công việc hành chính - công vụ có liên quan đến hoạt động xây dựng, thực hiện pháp luật hoặc kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật; trong biên chế, được hưởng lương từ ngân sách nhà nước, hưởng sự đãi ngộ của nhà nước; được trao các quyền và nghĩa vụ trong khi thực thi công vụ do pháp luật về cán bộ, công chức quy định.

Hiện nay, có quan điểm khá phổ biến cho rằng, nên hiểu cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính ở phạm vi rộng hơn. Cán bộ, công chức hành chính không chỉ bao gồm những người trực tiếp tham gia quản lý hành chính nhà nước, mà còn bao gồm cả những người tham gia gián tiếp vào hoạt động quản lý hành chính, làm những công việc có tính chất chuyên môn nghiệp vụ, có tính chất kỹ thuật, không trực tiếp tham gia quản lý hành chính; bởi lẽ, họ cũng thuộc biên chế nhà nước, nhận lương từ ngân sách, làm công việc mang tính chuyên môn nghiệp vụ như những công chức trực tiếp quản lý hành chính nhà nước. Quan niệm này được xem là phù hợp hơn cả, nó bao quát được toàn bộ cán bộ, công chức đang làm việc trong các cơ quan hành chính và cũng được thể hiện trong cách phân loại công chức theo pháp luật hiện hành. Như vậy, trong các cơ quan hành chính, cán bộ, công chức không chỉ bao gồm những người được nhà nước trao quyền quản lý một cách trực tiếp mà còn bao gồm cả những người gián tiếp tham gia vào hoạt động quản lý hành chính.

Về đặc điểm quan hệ lao động của cán bộ, công chức hành chính, có thể thấy rằng, quan hệ lao động của cán bộ, công chức hành chính là quan hệ lao động đặc biệt, vì ngoài những đặc điểm chung như các quan hệ lao động khác, nó còn có những đặc điểm mang tính đặc thù, cụ thể:

- Quan hệ lao động của cán bộ, công chức hành chính là quan hệ với Nhà nước. Chủ thể của quan hệ lao động này gồm một bên là cơ quan hành chính nhà nước và bên còn lại là cán bộ, công chức hành chính. Khi đáp ứng được những điều kiện do pháp luật quy định thì cán bộ, công chức sẽ được tuyển dụng vào làm việc trong cơ quan hành chính, các đơn vị sự nghiệp thuộc cơ quan hành chính. Các cơ quan hành

chính thiết lập quan hệ lao động với cán bộ, công chức hành chính và trao quyền cho họ thay mặt cho Nhà nước thực hiện hoạt động quản lý trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

- Hoạt động lao động của cán bộ, công chức hành chính là hoạt động đặc biệt - hoạt động quản lý hành chính nhà nước và những hoạt động gắn liền với quản lý hành chính nhà nước. Vì một bên chủ thể của quan hệ lao động này luôn luôn là cơ quan nhà nước, cho nên, khi thiết lập quan hệ lao động với cán bộ, công chức hành chính thì công việc mà họ phải làm là quản lý xã hội, một công việc không thể tách rời việc sử dụng quyền lực nhà nước.

- Quan hệ lao động giữa cán bộ, công chức hành chính và cơ quan hành chính là quan hệ bất bình đẳng. Xuất phát từ đặc điểm chủ thể và đặc điểm công việc, quan hệ lao động này dựa trên ý chí đơn phương của một bên (cơ quan hành chính nhà nước), chứ không được thiết lập trên cơ sở thỏa thuận bình đẳng như các quan hệ lao động do pháp luật lao động điều chỉnh. Trong quan hệ với cơ quan hành chính, cán bộ, công chức hành chính không được lựa chọn vị trí công tác, công việc hay thỏa thuận tiền lương mà phải chấp hành vô điều kiện mọi mệnh lệnh do cơ quan hành chính đưa ra trong quá trình quản lý, sử dụng lao động. Tuy nhiên, cán bộ, công chức hành chính cũng có quyền thể hiện ý chí của mình khi họ tiến hành công vụ, giúp cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước được năng động, linh hoạt và hiệu quả hơn.

Cũng như những người lao động trong các quan hệ lao động khác, cán bộ, công chức hành chính được hưởng những quyền lợi quy định trong Bộ luật lao động. Bên cạnh đó, họ còn có những quyền lợi và nghĩa vụ khác được quy định trong Luật Cán bộ, công chức và các văn bản pháp luật khác có liên quan, như cán bộ, công chức hành chính được hưởng tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, công vụ được giao, được hưởng chính sách về nhà ở, bảo hiểm xã hội, chăm sóc sức khỏe, được đảm bảo các điều kiện làm việc... Cán bộ, công chức hành chính làm việc ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hải đảo hoặc làm việc trong các ngành nghề độc hại, nguy hiểm được hưởng phụ cấp và các chính sách ưu đãi. Cán bộ, công chức bị thương, hy sinh trong khi đang thi hành công vụ, nhiệm vụ được xem xét để công nhận là thương binh, liệt sĩ theo quy định của pháp luật. Đặc biệt, cán bộ, công chức hành chính được quyền học tập nâng cao trình độ và dự các kì thi tuyển để lên ngạch cao hơn. Bên cạnh việc được hưởng

các quyền lợi, cán bộ, công chức hành chính phải có nghĩa vụ trung thành với nhà nước, chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng, thi hành công vụ, nhiệm vụ theo đúng quy định của pháp luật. Cán bộ, công chức phải có ý thức kỷ luật, có trách nhiệm trong công tác và chấp hành sự điều động, phân công công tác của cơ quan quản lý... Ngoài ra, tùy thuộc vào vị trí công tác, công vụ, nhiệm vụ mà cán bộ, công chức hành chính còn được trao những quyền hạn nhất định. Chẳng hạn, “Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có quyền kiến nghị với Thủ tướng đình chỉ việc thi hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc Bộ, cơ quan ngang Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách”. (Điều 26, Luật Tổ chức Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam).

**Tóm lại**, cán bộ, công chức hành chính là một bộ phận quan trọng của nguồn nhân lực hành chính, là lực lượng nòng cốt trong cơ quan quản lý hành chính nhà nước, thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Nhà nước trao quyền cho cán bộ, công chức hành chính để họ hoàn thành nhiệm vụ quản lý xã hội. Với chức năng, nhiệm vụ như vậy, cán bộ, công chức hành chính là nhân tố quyết định chất lượng và hiệu quả công tác quản lý hành chính. Hoạt động chuyên môn của họ mang những đặc trưng riêng và bản thân họ phải đáp ứng những tiêu chuẩn (yêu cầu) nhất định.

## 2.2.2. ĐẶC TRƯNG, TIÊU CHUẨN CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

### 2.2.2.1. Các đặc trưng về hoạt động chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính

Từ các quy định của pháp luật và thực tiễn hoạt động công vụ, có thể khái quát các đặc trưng của cán bộ, công chức hành chính Việt Nam như sau:

**Thứ nhất**, cán bộ, công chức hành chính là những người thực thi công vụ. Công vụ là một loại lao động đặc thù nhằm thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào trong thực tiễn của cuộc sống, bảo đảm an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội; quản lý, sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên chung và chính sách nhà nước, phát triển và ổn định nền kinh tế xã hội; bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Trong quá trình thực hiện công vụ, cán bộ, công chức hành chính nhân danh quyền lực Nhà nước, phục vụ nhân dân, thực hiện lý tưởng phụng sự Tổ quốc và niềm tự hào được phục vụ trong nền hành chính nhà nước. Đây là đặc điểm nổi bật của nguồn nhân lực hành chính nhà nước. Người công chức trong bộ máy hành chính nhà nước được trao quyền để thực thi công vụ. Hơn nữa, họ có bổn phận phục vụ xã hội, công dân và họ phải chịu những ràng buộc nhất định liên quan đến chức trách mà họ đảm nhiệm. Họ có thể từ chức, bị cách chức, kỷ luật, bị truy tố trước pháp luật, bồi thường thiệt hại nếu không hoàn thành trách nhiệm, sai phạm do quyết định hành chính làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức.

**Thứ hai**, cán bộ, công chức hành chính được Nhà nước đảm bảo các điều kiện cần thiết, quyền lợi chính đáng để có khả năng và yên tâm thực hiện công vụ. Để thực hiện tốt công vụ, cán bộ, công chức hành chính được Nhà nước cung cấp các điều kiện cần thiết để tiến hành thực thi công vụ như trụ sở, phương tiện, điều kiện làm việc... Họ được đảm bảo các quyền lợi vật chất và tinh thần, như hưởng lương từ ngân sách nhà nước tương xứng với chức trách và công việc, nhận các khoản trợ cấp, phụ cấp khác bằng tiền hoặc hiện vật; được nghỉ hưu và lĩnh lương hưu khi có đủ thời gian cống hiến; được khen thưởng khi có thành tích, công lao xứng đáng. Sự bảo đảm này có tính chất ổn định, lâu dài, thực tế là suốt đời, nếu công chức không vi phạm kỷ luật, bị thải hồi hoặc bị truy tố trước pháp luật.

**Thứ ba**, cán bộ, công chức hành chính là lực lượng lao động có tính chuyên nghiệp. Các cơ quan hành chính nhà nước có chức năng, nhiệm vụ bảo đảm việc chấp

hành, chỉ đạo việc thực hiện các luật, chỉ thị, nghị quyết của các cơ quan quyền lực nhà nước; điều hành, giải quyết các quan hệ đối nội, đối ngoại nhằm bảo đảm cho xã hội ổn định và phát triển. Đây là công việc hết sức đa dạng và phức tạp, đòi hỏi phải có đội ngũ cán bộ, công chức hành chính làm việc mang tính chất chuyên nghiệp. Điều đó đòi hỏi họ phải có trình độ chuyên môn, được đào tạo, bồi dưỡng về kỹ năng, nghiệp vụ quản lý hành chính ở các mức độ khác nhau.

**Thứ tư**, hoạt động của cán bộ, công chức hành chính diễn ra thường xuyên, liên tục trên phạm vi rộng và mang tính phức tạp. Cơ quan hành chính nhà nước được tổ chức thành một hệ thống từ Trung ương đến địa phương, thực hiện nhiệm vụ quản lý, điều hành các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, ngoại giao, an ninh, quốc phòng, với các mặt hoạt động đa dạng, gồm tài chính, ngân sách nhà nước, kế toán, kiểm toán, thống kê, tín dụng, bảo hiểm, tài sản công, khoa học, công nghệ, môi trường, xây dựng, bưu chính viễn thông, giao thông vận tải, nông nghiệp, y tế, văn hóa, giáo dục... Tất cả các hoạt động đó đều liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến cuộc sống của người dân trong xã hội. Do vậy, nó đòi hỏi hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước có phải đủ năng lực, thẩm quyền để giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi quản lý, điều hành của mình một cách nhanh chóng, kịp thời và hiệu quả.

**Thứ năm**, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có sự ổn định tương đối, mang tính kế thừa và không ngừng phải nâng cao về chất lượng. Tính ổn định của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính thể hiện ở chỗ, nó ít chịu sự biến động của chính trị; sự hiện diện của nó là nhằm duy trì tính ổn định, liên tục của nền hành chính. Các lĩnh vực hoạt động của xã hội không ngừng phát triển, đối tượng điều chỉnh của pháp luật ngày càng mở rộng và phức tạp hơn, yêu cầu của người dân về chất lượng phục vụ ngày càng cao, nhưng các cơ quan hành chính nhà nước không thể tuyển dụng hàng loạt người mới. Bởi lẽ, điều đó luôn có sự liên quan đến các vấn đề chính sách và chế độ xã hội phức tạp.

#### **2.2.2.2. Các tiêu chuẩn đối với cán bộ, công chức hành chính Việt Nam**

Để trở thành cán bộ, công chức hành chính và làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, đội ngũ này phải đáp ứng các tiêu chuẩn (yêu cầu) sau:

**Thứ nhất**, trung thành với Tổ quốc, tận tụy phục vụ nhân dân. Đây là tiêu chuẩn đầu tiên, không thể thiếu ở bất kỳ quốc gia nào, trong thời đại nào; nó càng trở

nên bức thiết trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế hiện nay. Cán bộ, công chức hành chính đại diện cho quyền lực nhà nước để phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc nên phải trung thành với Tổ quốc, hết lòng phục vụ Tổ quốc dù trong bất kỳ hoàn cảnh nào. Tận tụy phục vụ nhân dân vừa là nhiệm vụ, vừa là một biểu hiện cụ thể của sự trung thành với Tổ quốc. Tiêu chuẩn này được cụ thể hóa ở các điểm sau:

- Có bản lĩnh chính trị vững vàng, sẵn sàng phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc. Trong giai đoạn hiện nay, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước đang đứng trước những cơ hội và thách thức không nhỏ. Cơ hội được mang lại là môi trường làm việc tốt hơn, lương bổng cao hơn, được hưởng các chế độ, chính sách ưu đãi... Thách thức bao gồm những cám dỗ vật chất, sự thoái hóa, biến chất và đặc biệt là âm mưu diễn biến hoà bình của các thế lực thù địch. Nếu mỗi cán bộ, công chức hành chính không có bản lĩnh chính trị vững vàng thì rất dễ bị lôi kéo, sa ngã và không thể hoàn thành được chức trách, nhiệm vụ của mình.

- Có tinh thần trách nhiệm trong công việc, luôn đặt công việc lên trên, phấn đấu hoàn thành tốt nhất nhiệm vụ được giao trong mọi hoàn cảnh. Điều đó phải được thể hiện ở khối lượng, chất lượng công việc mà họ phải hoàn thành nhằm phục vụ nhân dân, vì lợi ích của quốc gia, dân tộc.

- Khi tham gia xây dựng chính sách, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật, cán bộ, công chức hành chính phải căn cứ vào thông tin phản hồi từ phía nhân dân, lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của nhân dân và phải xuất phát từ các nhu cầu, lợi ích chính đáng của nhân dân, của quốc gia, dân tộc.

**Thứ hai**, có trình độ chuyên môn nghiệp vụ và kỹ năng nghề nghiệp. Đây là công cụ nền tảng và hữu hiệu để cán bộ, công chức hành chính khẳng định giá trị bản thân và giá trị nghề nghiệp; đồng thời, là điều kiện để trở thành cán bộ, công chức hành chính theo đúng nghĩa. Trình độ chuyên môn nghiệp vụ giúp họ có được những hiểu biết về công việc mình đảm nhận và thực hiện các thao tác cần thiết để giải quyết chúng một cách hiệu quả. Tuy nhiên, đối với một cán bộ, công chức hành chính trong thời kỳ đổi mới và hội nhập thì yêu cầu này là chưa đủ; bởi họ không chỉ giải quyết công việc của mình trong phạm vi quốc gia mà còn trong phạm vi quốc tế; bởi vậy, ngoài trình độ cao về chuyên môn nghiệp vụ, họ còn phải có kỹ năng nghề nghiệp.

Bên cạnh sự hiểu biết về công việc một cách đầy đủ, sâu sắc họ còn phải có khả năng hoàn thành tốt công việc bằng những thao tác nhanh, chính xác và chuyên nghiệp. Nói cách khác, họ phải có năng lực để thực hiện công việc được giao, có phương pháp làm việc khoa học. Điều này thể hiện ở quy trình làm việc, cách thức tổ chức thực hiện công việc một cách hiệu quả, chính xác cũng như khả năng thích nghi để đáp ứng với mọi yêu cầu, đòi hỏi của công việc. Càng có kỹ năng làm việc tốt thì hiệu quả giải quyết công việc càng cao. Kỹ năng làm việc của mỗi người được hình thành trên cơ sở tri thức, phương pháp và kinh nghiệm trong lĩnh vực công tác mà họ đảm nhiệm.

**Thứ ba**, có trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật. Cán bộ, công chức hành chính đóng vai trò là những nhà quản lý xã hội nên họ phải nắm vững chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mọi cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước đều phải triệt để tuân thủ pháp luật. Điều này đòi hỏi người cán bộ, công chức hành chính phải có kiến thức pháp luật sâu rộng: hiểu biết tổng thể về hệ thống pháp luật trong nước, nội dung các văn bản pháp luật điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính, các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước, quy định quyền lợi và nghĩa vụ của cán bộ, công chức để xác định rõ chức trách, nhiệm vụ của mình. Từ đó, họ có thái độ đúng đắn đối với pháp luật, pháp chế, có hành vi pháp luật tích cực, tự giác tuân theo và tuân thủ đúng pháp luật. Mặt khác, họ phải có sự hiểu biết chuyên sâu về hệ thống pháp luật điều chỉnh lĩnh vực chuyên môn, nghiệp vụ mà mình đang công tác, biết phân tích để vận dụng đúng đắn pháp luật nhằm giải quyết tốt công việc được giao.

Để đảm bảo cho bộ máy hành chính nhà nước vận hành hiệu quả thì việc tìm hiểu, cập nhật, tích lũy kiến thức, hiểu biết pháp luật bằng tự học hỏi, tự đúc rút kinh nghiệm thông qua trường lớp của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là hết sức cần thiết. Bên cạnh sự hiểu biết pháp luật, tôn trọng pháp luật, người cán bộ, công chức hành chính còn phải biết vận dụng sáng tạo pháp luật cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh, đối tượng áp dụng, phải có kỹ năng thực thi pháp luật. Yếu tố này đòi hỏi người cán bộ, công chức hành chính không chỉ hiểu biết, có tinh thần, thái độ đúng đắn đối với pháp luật mà còn phải thành thạo quy trình áp dụng pháp luật, có khả năng diễn đạt, truyền đạt các quyết định áp dụng pháp luật nhanh chóng, tổ chức thực hiện quyết định



một cách chính xác, khách quan. Trong giai đoạn hiện nay, trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đang được đặt ra một cách bức thiết hơn bao giờ hết. Để có thể hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới chúng ta phải có một hệ thống pháp luật với đầy đủ các tiêu chí công khai, minh bạch và hoàn chỉnh, phù hợp với pháp luật quốc tế. Với vai trò là người quản lý xã hội, thực hiện pháp luật, đưa chính sách pháp luật vào cuộc sống, cán bộ, công chức hành chính phải đánh giá, tổng kết để đưa ra những kiến nghị về sửa đổi, bổ sung pháp luật cho phù hợp với thực tiễn và góp phần hoạch định chính sách kinh tế, xã hội và pháp luật cho tương lai.

**Thứ tư,** thành thạo ngoại ngữ, tin học và kỹ năng ngoại giao, giao tiếp. Giao tiếp là quá trình trao đổi thông tin, suy nghĩ và bày tỏ tình cảm giữa cán bộ, công chức hành chính với nhau hoặc giữa cán bộ, công chức với tổ chức và công dân nhằm thoả mãn nhu cầu nhất định trong quản lý hành chính. Thông qua giao tiếp, các chủ thể có được các thông tin cần thiết để quyết định công việc của mình. Hoạt động giao tiếp trong quản lý hành chính vừa phải thể hiện được tính tôn nghiêm của quyền lực nhà nước, vừa thể hiện được các chuẩn mực xã hội, lối sống, phong cách của con người mới luôn hướng đến Chân - Thiện - Mỹ. Có thể nói, thái độ của cán bộ, công chức hành chính khi tiếp xúc với nhân dân có ảnh hưởng rất lớn tới tâm lý và cách ứng xử của người dân. Vì vậy, cán bộ, công chức hành chính cần thực hiện tốt kỹ năng giao tiếp, thể hiện được tính ưu việt của nền hành chính phục vụ. Tính chuẩn mực trong giao tiếp, ứng xử thể hiện ở cách xưng hô, cách nghe, nói, cử chỉ, nét mặt, ánh mắt, nụ cười, tác phong và các nghi thức giao tiếp.

Sử dụng thành thạo ngoại ngữ và tin học là một trong những công cụ để tăng cường giao lưu, hợp tác quốc tế. Người cán bộ, công chức hành chính có thể tự mình xử lý trong giao tiếp, đàm phán, chủ động trong giải quyết công việc là cách tốt nhất để trao đổi thông tin, tiếp cận trình độ khoa học tiên tiến trên thế giới, giúp cho công việc được hoàn thành nhanh hơn, hiệu quả hơn. Họ phải có khả năng sử dụng tốt công nghệ thông tin; qua Internet cập nhật thông tin mới phục vụ công tác chuyên môn, nghiệp vụ. Sử dụng tốt ngoại ngữ còn giúp cán bộ, công chức nâng cao được sự hiểu biết về văn hoá, đất nước, con người của các nước trên thế giới, làm phong phú thêm kiến thức, tạo được những thành công trong công việc.

Trong thời kỳ hội nhập, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không chỉ làm việc với tổ chức, cá nhân trong nước, mà còn làm việc với quan khách, bạn bè quốc tế nên đòi hỏi phải có kỹ năng ngoại giao. Để đạt được kỹ năng ngoại giao tốt, cán bộ, công chức hành chính phải có phong cách văn minh, lịch sự, phương pháp làm việc khoa học; linh hoạt, nhạy bén trong xử lý các tình huống, đặc biệt là trong quan hệ đối ngoại. Để nâng cao vị thế quốc gia trên trường quốc tế, họ vừa phải tinh thông chuyên môn, nghiệp vụ, vừa phải có hiểu biết sâu rộng về chính trị - xã hội, văn hoá, lịch sử của các quốc gia trên thế giới. Sự hiểu biết rộng là lợi thế của cán bộ, công chức hành chính khi tiếp cận với thế giới và phát huy được kỹ năng ngoại giao của mình.

### 2.2.3. CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Nếu nhận diện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam từ phương diện nền hành chính quốc gia với những tố chất cơ bản mà nó cần có là “năng lực, tinh nhuệ, tiết kiệm, hợp pháp, hợp lý, hiệu quả; giải quyết, phản ứng một cách kịp thời, nhanh chóng các vấn đề nảy sinh trong xã hội”, thì việc hiện thực hóa những tố chất trên đây gắn bó chặt chẽ với vai trò, chức năng và nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Một trong những đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền là tính tối cao của pháp luật; là quản lý nhà nước và quản lý xã hội bằng pháp luật. Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là những người thay mặt nhà nước pháp quyền trong quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội dựa trên các nguyên tắc, quy định của pháp luật. Họ tham gia vào tất cả các lĩnh vực hoạt động pháp luật, từ xây dựng pháp luật, triển khai, thực hiện pháp luật cho đến kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật của các cơ quan, tổ chức và công dân. Theo cách tiếp cận này, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức hành chính được phân tích gắn liền với công tác xây dựng pháp luật, triển khai, thực hiện pháp luật cho đến kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật.

#### ***2.2.3.1. Chức năng, nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong công tác xây dựng pháp luật***

Hoạt động xây dựng pháp luật là hoạt động ban hành văn bản pháp luật, bao gồm từ khâu nghiên cứu, soạn thảo, thông qua và công bố văn bản. Theo nghĩa rộng, hoạt động xây dựng pháp luật gồm cả những hoạt động khoa học nhằm làm sáng tỏ

những cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý liên quan đến văn bản, những hội thảo, lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo, theo dõi thực tế áp dụng văn bản để sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện văn bản cả về mặt nội dung lẫn hình thức trình bày, diễn đạt.

Hoạt động xây dựng pháp luật phải bảo đảm cho mỗi văn bản pháp luật thể hiện được ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân, làm cho pháp luật thực sự là của dân, do dân, vì dân và được thực hiện một cách có nề nếp, trật tự. Chủ thể của hoạt động xây dựng pháp luật không chỉ bao gồm các cơ quan, chính quyền nhà nước, các nhà chức trách có thẩm quyền, mà còn bao gồm cả các tổ chức, đoàn thể xã hội được giao những nhiệm vụ thuộc chức năng quản lý nhà nước, các cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Các tầng lớp nhân dân là chủ thể rộng rãi của hoạt động xây dựng pháp luật. Tính tích cực, sáng tạo của các tầng lớp nhân dân được thể hiện qua các cuộc vận động nhân dân tham gia đóng góp ý kiến vào dự thảo các văn bản luật, kiến nghị sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật... Như vậy, một trong những chức năng, nhiệm vụ quan trọng của cán bộ, công chức hành chính là tham gia vào công tác xây dựng pháp luật, thể hiện trên các khía cạnh sau:

*Thứ nhất*, cán bộ, công chức hành chính các cấp, tùy theo chức năng, nhiệm vụ, công tác chuyên môn của mình mà tham gia ở những mức độ khác nhau vào quá trình xây dựng pháp luật. Các cán bộ, công chức hành chính ở cấp trung ương, theo nhiệm vụ được giao, có thể chủ trì, tham gia vào quá trình soạn thảo, xây dựng các dự án luật, pháp lệnh; tham vấn ý kiến của các nhà khoa học, các chuyên gia pháp lý; tổ chức và tham gia các hội thảo khoa học nhằm đóng góp ý kiến cho việc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các dự án luật trước khi chúng được trình ra trước Quốc hội để thảo luận và thông qua. Các cán bộ, công chức hành chính cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã có thể tham gia thảo luận, tư vấn, đóng góp ý kiến cho các dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; tham mưu cho Ủy ban nhân dân các cấp xây dựng và ban hành các quyết định hành chính, các văn bản quản lý sao cho phù hợp với các nguyên tắc, quy định của pháp luật hiện hành. Bên cạnh đó, họ còn là những người sáng tạo ra pháp luật, tham mưu, đề xuất, nêu các sáng kiến pháp luật để góp phần vào việc xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và tiến bộ của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Với ý nghĩa đó, sự đóng góp trí tuệ, kinh nghiệm, tâm huyết của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính vào công tác xây dựng các bộ luật, đạo luật

và các văn bản dưới luật sẽ giúp cho pháp luật được ban hành ngày càng toàn diện, đồng bộ và phù hợp hơn với yêu cầu của thức tiễn đời sống xã hội.

*Thứ hai*, theo chức năng, nhiệm vụ được giao, cán bộ, công chức hành chính các cấp tham gia công tác xây dựng pháp luật bằng cách tổ chức lấy ý kiến của nhân dân đóng góp vào các dự án luật, pháp lệnh theo hướng dẫn của cơ quan chuyên môn cấp trên. Hiến pháp năm 1992 quy định: công dân có quyền tham gia đóng góp ý kiến, thảo luận các vấn đề chung của đất nước và của địa phương, biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Theo tinh thần đó, vừa để đảm bảo các quyền tự do, dân chủ của công dân; vừa để pháp luật phản ánh tối đa ý chí, lợi ích của nhân dân, thu hút được nhiều nhất trí tuệ của các tầng lớp nhân dân đóng góp vào sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật; Nhà nước ta đã thường xuyên tổ chức lấy ý kiến của nhân dân đóng góp vào các dự thảo luật, pháp lệnh. Để đảm bảo cho hoạt động này mang lại thành công với những kết quả thiết thực, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, theo sự hướng dẫn của các cơ quan chuyên môn cấp trên, cần chủ động, tích cực, nhiệt tình trong việc tổ chức thực hiện, hướng dẫn nhân dân, biết cách thu thập, tập hợp ý kiến nhân dân một cách khoa học. Làm tốt nhiệm vụ này cũng chính là cán bộ, công chức hành chính đã tham gia tích cực vào công tác xây dựng pháp luật.

*Thứ ba*, công tác xây dựng pháp luật là một hoạt động thường xuyên, liên tục nhằm đảm bảo cho pháp luật ngày một hoàn thiện hơn, gần gũi và bám sát thực tiễn cuộc sống hơn. Trong quá trình triển khai thực hiện, áp dụng pháp luật, những cái được và chưa được của các bộ luật, đạo luật, các văn bản dưới luật sẽ được bộc lộ ra. Bởi vậy, cán bộ, công chức hành chính còn có nhiệm vụ lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân, tìm hiểu dư luận xã hội, thu thập quan điểm, ý kiến của các cấp, các ngành, của người dân về những điểm mạnh và những hạn chế, bất cập của các bộ luật, đạo luật, các văn bản dưới luật. Trên cơ sở đó, họ phản ánh lại cho Nhà nước, chính quyền các cấp những tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, những bất cập, hạn chế của pháp luật; giúp cho Nhà nước và các cấp, các ngành có thể điều chỉnh, sửa đổi hoặc bổ sung sao cho pháp luật phù hợp hơn với đòi hỏi của thực tiễn đời sống xã hội (chiều từ dưới lên). Xuất phát từ vai trò này, cán bộ, công chức nói chung và cán bộ, công chức hành chính nói riêng chính là khâu trung gian, là cầu nối giữa quần chúng nhân dân và Nhà nước, là “kênh thông tin” đưa tiếng nói của nhân dân đến với các cơ quan nhà nước.

### ***2.2.3.2. Chức năng, nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong công tác triển khai, thực hiện pháp luật***

Vấn đề đặt ra đối với nhà nước và các cơ quan chức năng không phải là cứ ban hành thật nhiều các bộ luật, đạo luật...; mà điều quan trọng hơn là phải thực hiện pháp luật, phải làm cho các nguyên tắc, quy định của pháp luật trở thành hiện thực. Sứ mệnh cao cả này chủ yếu thuộc về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, đặc biệt là trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thực hiện pháp luật là một quá trình hoạt động có mục đích làm cho các quy định của pháp luật đi vào thực tiễn cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật. Thực hiện pháp luật được thể hiện dưới các hình thức tuân theo (tuân thủ) pháp luật, thi hành (chấp hành) pháp luật, sử dụng pháp luật và áp dụng pháp luật. Tất cả các hình thức thực hiện pháp luật đó, ở mức độ nhiều, ít khác nhau, đều liên quan mật thiết với chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức hành chính.

**Một là**, cán bộ, công chức hành chính có trách nhiệm nghiêm chỉnh tuân thủ các nguyên tắc, quy định của pháp luật nói chung, pháp luật điều chỉnh lĩnh vực hành chính - công vụ nói riêng. Chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức nói chung là quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, bảo vệ vững chắc Tổ quốc và xây dựng đất nước ngày càng phát triển. Để thực hiện được chức năng, nhiệm vụ này đòi hỏi họ phải thực hiện nghiêm túc, đầy đủ các nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý của mình. Từ góc độ khoa học luật, nghĩa vụ pháp lý của cán bộ, công chức được hiểu là bổn phận của cán bộ, công chức phải làm hoặc không được làm một hành vi nào đó. Như vậy, nghĩa vụ pháp lý của cán bộ, công chức bao gồm cả quyền hạn của họ, khả năng thực hiện các hành động, đồng thời có nghĩa vụ phải thực hiện các quyền hạn đó. Nhìn một cách tổng quát, cán bộ, công chức trong thời đại ngày nay phải có những nghĩa vụ cơ bản sau:

- Nghĩa vụ đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân. Đây là nghĩa vụ mang tính chính trị, xã hội mà bất kỳ một chế độ nào cũng đòi hỏi. Nghĩa vụ này đòi hỏi người công chức phải trung thành với Đảng, Nhà nước và nhân dân; bảo vệ sự an toàn, danh dự và lợi ích quốc gia. Cán bộ, công chức hành chính phải chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước; thi hành công vụ theo đúng quy định của pháp luật. Những chủ trương, đường lối của Đảng, chính

sách của Nhà nước chính là những chuẩn mực để cán bộ, công chức thực hiện, phục vụ lợi ích của quốc gia, của nhân dân. Nếu họ lệch chuẩn sẽ dẫn đến những hậu quả xấu và họ phải gánh chịu trách nhiệm.

- Nghĩa vụ trong hoạt động công vụ. Cán bộ, công chức phải thực thi đúng và đầy đủ công vụ theo quyền hạn, chức trách và nhiệm vụ được giao. Có ý thức tổ chức kỷ luật; thực hiện nghiêm chỉnh nội quy của cơ quan, tổ chức, đơn vị; chủ động, sáng tạo trong công tác nhằm hoàn thành tốt công vụ được giao. Giữ gìn, bảo vệ và quản lý tài sản công, tài chính công, trang thiết bị được giao sử dụng khi thực hiện công vụ, không sử dụng tài sản công vào việc riêng. Tuân thủ và bảo đảm an ninh, phòng chống cháy nổ và an toàn lao động tại cơ quan; thực hiện nghiêm túc các quy định về chế độ bảo mật; thực hiện các biện pháp phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo quy định của pháp luật.

- Nghĩa vụ đối với cấp trên. Là cán bộ, công chức trong một tổ chức, cơ quan nhà nước nghĩa là sống và làm việc trong một tổ chức có kỷ luật dựa trên cơ sở của quyền lực nhà nước. Ở đó, quyền lực và sự phục tùng bắt buộc họ phải tuân thủ. Đó là phải tuân thủ nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, người thừa hành phục tùng người lãnh đạo, quản lý; chấp hành sự điều động, phân công công tác của cơ quan, tổ chức, đơn vị và người có thẩm quyền. Tuy nhiên, không phải họ tuân thủ, phục tùng một cách thụ động mà phải có sự hiểu biết và sáng tạo, biết làm theo những quyết định đúng đắn và phải báo cáo với người ra quyết định khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật. Đối với người lãnh đạo, ngoài việc thực hiện các nghĩa vụ như đối với công chức thừa hành, họ còn phải chỉ đạo, tổ chức thực hiện có hiệu quả các hoạt động công vụ theo thẩm quyền được giao; kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của công chức dưới quyền; giải quyết kịp thời các kiến nghị, yêu cầu chính đáng của cơ quan cấp dưới; thực hiện các biện pháp phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí có hiệu quả trong cơ quan, đơn vị được giao quản lý.

- Trong quá trình thực hiện công vụ, cán bộ, công chức hành chính phải chịu trách nhiệm về kết quả công việc của mình. Nếu vi phạm quy trình, quy tắc, chuẩn mực đạo đức trong thi hành công vụ thì họ phải hoàn toàn chịu trách nhiệm. Trong trường hợp cần kéo dài thời gian quy định giải quyết công việc, cán bộ, công chức hành chính phải báo cáo với người có thẩm quyền và thông báo cho công dân hoặc tổ

chức có liên quan biết rõ lý do. Cán bộ, công chức hành chính có trách nhiệm phối hợp trong thực thi công vụ để phục vụ tốt nhất nhu cầu, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Đồng thời, họ còn có trách nhiệm phát hiện và báo cáo với người có thẩm quyền về những sai trái, vi phạm của cá nhân, tổ chức trong thi hành công vụ; báo cáo lên cấp trên trực tiếp của người ra quyết định trong trường hợp vẫn phải chấp hành quyết định có căn cứ là trái pháp luật.

Đối với cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý còn phải có trách nhiệm triển khai kế hoạch công tác được cấp trên giao kịp thời, hiệu quả và chất lượng; quyết định các chủ trương, giải pháp cần thiết để hoàn thành các nhiệm vụ được giao. Họ phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và cấp trên trực tiếp về các quyết định hành chính của mình hoặc của người được mình uỷ quyền; về các quyết định của tập thể lãnh đạo do mình đứng đầu; có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, nâng lương, nâng ngạch, bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu và quản lý đội ngũ công chức theo quy định của pháp luật; quản lý, sử dụng có hiệu quả tài sản công, không để xảy ra tham nhũng, hư hỏng, mất mát, thất thoát, lãng phí tài sản công; giải quyết kịp thời, đúng pháp luật các khiếu nại, tố cáo. Cán bộ, công chức lãnh đạo phải chịu trách nhiệm về những tiêu cực, tham nhũng, lãng phí xảy ra trong cơ quan, đơn vị được quản lý, phụ trách.

**Hai là**, cán bộ, công chức hành chính, trong phạm vi chức năng cơ quan hành chính của mình, có nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho các tầng lớp nhân dân, hướng dẫn người dân thực hiện pháp luật. Ở nước ta hiện nay, mặc dù trình độ dân trí nói chung đã được nâng cao, nhưng trình độ dân trí về pháp luật vẫn còn nhiều hạn chế. Một bộ phận đáng kể trong nhân dân vẫn thực hiện những hành vi dựa theo thói quen, kinh nghiệm, luật tục nhiều hơn là theo các quy định của pháp luật. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn nhiều người đến việc thực hiện những hành vi phạm pháp, phạm tội. Cán bộ, công chức hành chính là người đem chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến với nhân dân, cần tuyên truyền, giải thích cho nhân dân hiểu rõ và hướng dẫn họ thi hành pháp luật. Việc cán bộ, công chức hành chính tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho các tầng lớp nhân dân sẽ giúp người dân có được một trình độ hiểu biết nhất định về pháp luật; nhờ đó, ý thức pháp luật trong nhân dân cũng được nâng lên một bước, góp phần giảm thiểu các hành vi vi phạm pháp luật.

Đồng thời, cán bộ, công chức hành chính có trách nhiệm nắm tình hình triển khai thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước để báo cáo lên các cơ quan cấp trên.

**Ba là**, trong phạm vi chức năng, quyền hạn của mình, cán bộ, công chức hành chính có nhiệm vụ áp dụng pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước với tư cách là người thực thi pháp luật và có vai trò đặc biệt trong việc triển khai thực hiện pháp luật và đưa pháp luật vào trong đời sống xã hội. Hơn nữa, cán bộ, công chức hành chính là “công bộc” của dân, có vai trò quan trọng trong việc duy trì kỷ cương, phép nước, bảo vệ pháp luật và công lý, bảo vệ các quyền tự do, dân chủ của công dân, đảm bảo trật tự xã hội, chống lại các hành vi xâm hại pháp luật. Đồng thời cán bộ, công chức hành chính còn là những người đi đầu trong cuộc đấu tranh bền bỉ đối với những hiện tượng quan liêu, tham nhũng, cửa quyền, góp phần làm cho bộ máy hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh. Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước còn là lực lượng nòng cốt và có vai trò quan trọng trong quản lý và tổ chức công việc nhà nước thông qua thực thi công vụ, thực thi pháp luật.

Để hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, đòi hỏi người cán bộ, công chức phải tuân thủ những chuẩn mực đạo đức mà xã hội yêu cầu họ, đó là: trung thực, công tâm, liêm khiết và tận tụy với công việc; cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư; không tham nhũng, quan liêu, hách dịch, cửa quyền. Họ phải tuân theo các chuẩn mực về văn hoá giao tiếp trong công sở. Đối với cấp trên phải nghiêm chỉnh chấp hành mệnh lệnh của cấp trên; tôn trọng và thực hiện tốt chế độ báo cáo công việc với cấp trên; cư xử đúng mực. Đối với đồng nghiệp cần có sự đoàn kết, chủ động phối hợp, hỗ trợ và giúp đỡ nhau để thực hiện tốt công vụ được giao. Đối với cấp dưới, phải phân công nhiệm vụ rõ ràng, đối xử bình đẳng, dân chủ, lắng nghe và tiếp thu ý kiến đúng của cấp dưới; không định kiến và thiên vị khi đánh giá cấp dưới; phải lấy kết quả làm việc làm thước đo chủ yếu để đánh giá phẩm chất, trách nhiệm, năng lực làm việc của cấp dưới. Khi giao tiếp, làm việc với nhân dân, công chức phải có sự liên hệ chặt chẽ với nhân dân; lắng nghe ý kiến phản ánh của nhân dân; không quan liêu, hách dịch cửa quyền trong khi giải quyết các công việc của nhân dân; bảo đảm đúng trình tự, thủ tục và thời gian giải quyết công việc của nhân dân; không được từ chối thực hiện những



công việc thuộc phạm vi trách nhiệm của mình, trong trường hợp từ chối thì phải nêu rõ lý do và hướng dẫn cụ thể; tôn trọng và giữ đúng lịch hẹn tiếp nhân dân; nhanh chóng phúc đáp các khiếu nại, góp ý của nhân dân; tác phong làm việc phải gần gũi; thái độ, hành vi, trang phục và ngôn ngữ phải nghiêm túc khi tiếp xúc với nhân dân.

### ***2.2.3.3. Chức năng, nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong công tác kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật***

Quá trình triển khai thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào thực tiễn cuộc sống chịu sự tác động của nhiều yếu tố khác nhau, bao gồm các yếu tố chủ quan và các yếu tố khách quan; do đó, quá trình này không phải bao giờ cũng diễn ra suôn sẻ, thông suốt từ trên xuống dưới và từ dưới lên trên. Chính vì vậy, song song với quá trình triển khai thực hiện pháp luật, cán bộ, công chức hành chính còn có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật. Về vấn đề này, Đảng ta chủ trương: “Xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền” [26, tr.126].

Kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật là dạng hoạt động có mục đích, có tổ chức và có định hướng nhằm đánh giá chất lượng, tính hiệu quả, hiệu lực và kết quả của công tác triển khai thực hiện, đưa các bộ luật, đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác vào thực tiễn cuộc sống. Nhờ sự kiểm tra, giám sát mà các cơ quan chức năng của nhà nước có căn cứ để đưa ra nhận định về những thành công và hạn chế của quá trình thực hiện pháp luật, phát hiện kịp thời những khó khăn, vướng mắc cần tháo gỡ, điều chỉnh, bổ sung kịp thời những thiếu hụt của pháp luật, xử lý kịp thời những hành vi sai phạm của các chủ thể pháp luật.

Trước hết, kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật nói chung, pháp luật điều chỉnh lĩnh vực hành chính - công vụ nói riêng, thuộc về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra Nhà nước thuộc các cấp, các ngành. Cán bộ, công chức của các cơ quan thanh tra Nhà nước, tùy theo lĩnh vực công tác của mình, có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chính sách, pháp luật của nhà nước; Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp; Quyết định của Ủy ban nhân dân các cấp; việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo... Hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật có tác dụng củng cố và phát huy hiệu lực của pháp luật, duy trì các giá trị, chuẩn mực xã hội, bảo vệ trật tự, kỷ cương, an toàn xã hội.

Bên cạnh các cơ quan chuyên trách về kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật, các cán bộ, công chức hành chính, trong phạm vi lĩnh vực công tác của mình, cũng phải tham gia vào hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật. Từ những điều đơn giản, như việc tuân thủ kỷ luật lao động, nội quy cơ quan, tác phong nơi công sở..., cho đến những việc phức tạp hơn, như những việc làm sai phạm, thói quan liêu, sách nhiễu dân của cán bộ, công chức khác trong thực thi công vụ, khi tiếp dân; hành vi vi phạm pháp luật của công dân... đều cần được đặt trong tầm kiểm tra, giám sát của mỗi cán bộ, công chức hành chính. Đặc biệt, sự kiểm tra, giám sát cần hướng tới những lĩnh vực phức tạp, như tài chính - kế toán, văn hóa - xã hội, đất đai, xây dựng, quy hoạch và quản lý đô thị, giải phóng mặt bằng, vệ sinh an toàn thực phẩm, môi trường..., vì đây đều là những lĩnh vực nhạy cảm, dễ phát sinh các hành vi tiêu cực. Thực tế cho thấy, trong mối quan hệ hành chính giữa cơ quan hành chính nhà nước và công dân, nơi nào công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật được cán bộ, công chức hành chính coi trọng và đề cao thì ở nơi đó hạn chế được tình trạng người dân thắc mắc, khiếu nại, tố cáo đông người, kéo dài và vượt cấp, tránh được tình trạng đơn thư chuyển vòng vo. Việc phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm khắc, triệt để các vụ việc sai phạm trong thực hiện pháp luật có tác dụng củng cố niềm tin của nhân dân vào hiệu lực và hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước.

Kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật cũng là một nhiệm vụ quan trọng của mỗi cán bộ, công chức hành chính. Sự phát huy vai trò, nhiệm vụ này có ý nghĩa quan trọng và thiết thực, vừa góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của công dân, tháo gỡ được những mâu thuẫn, mất đoàn kết nội bộ trong nhân dân và trong cơ quan nhà nước; vừa góp phần giữ vững kỷ cương, trật tự xã hội, tăng cường pháp chế, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân.

**Tóm lại**, sự nhận diện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam từ phương diện nền hành chính quốc gia cho thấy vai trò nổi bật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Với tư cách là những người đại diện cho nhà nước, cán bộ, công chức hành chính có vai trò tổ chức, quản lý và điều hành các mặt hoạt động của đời sống xã hội dựa trên các nguyên tắc, quy định của pháp luật. Chức năng, nhiệm vụ của họ luôn gắn liền không chỉ với công tác xây dựng pháp luật, với công tác triển khai thực hiện pháp luật; mà còn gắn bó chặt chẽ với công tác kiểm tra, giám sát quá trình

thực hiện pháp luật. Để hoàn thành xuất sắc chức năng, nhiệm vụ chuyên môn gắn liền với các mặt công tác nói trên, đặt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính cần có một trình độ kiến thức, hiểu biết sâu sắc về pháp luật nói chung, về pháp luật hành chính, quản lý nhà nước trên các lĩnh vực nói riêng, cần có ý thức pháp luật ở một trình độ cao nhất định. Vốn kiến thức, hiểu biết pháp luật đó không tự tìm đến với mỗi cán bộ, công chức hành chính. Nó chỉ có thể có được thông qua hoạt động giáo dục pháp luật.

### **2.3. GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH**

#### **2.3.1. QUAN NIỆM VỀ GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH**

##### **2.3.1.1. Quan niệm về giáo dục pháp luật**

Giáo dục pháp luật là một trong những vấn đề lý luận cơ bản và có ý nghĩa quyết định đối với nội dung của hàng loạt các khái niệm khác trong lý luận giáo dục pháp luật và định hướng cho các hoạt động thực tiễn giáo dục pháp luật. Tuy nhiên, trên diễn đàn khoa học pháp lý hiện nay, khái niệm giáo dục pháp luật vẫn chưa được hiểu một cách thống nhất, còn tồn tại trong khoa học cũng như thực tiễn những cách hiểu khác nhau xung quanh khái niệm này; chúng được các nhà nghiên cứu tổng kết, khái quát ở ba quan niệm sau [xem thêm 77, tr.51-52]

*Quan niệm thứ nhất không thừa nhận giáo dục pháp luật.* Quan niệm này cho rằng, pháp luật là các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung và mọi chủ thể có nghĩa vụ phải tuân thủ pháp luật; do vậy, không cần đặt ra vấn đề giáo dục pháp luật nữa. Nói cách khác, pháp luật không có thuộc tính tuyên truyền và vận động mà bản thân pháp luật sẽ tự thực hiện chức năng giáo dục của mình bằng các quy định về quyền, nghĩa vụ cũng như các chế tài đối với những chủ thể tham gia vào các quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh. Vấn đề cần phải làm là công bố và phổ biến các văn bản pháp luật một cách rộng rãi để các chủ thể nắm được và thực hiện cho đúng các nguyên tắc, quy định của pháp luật.

*Quan niệm thứ hai lại xem nhẹ vai trò của công tác giáo dục pháp luật.* Theo quan điểm này, giáo dục pháp luật là một bộ phận của giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức; vì vậy, chỉ cần tiến hành giáo dục chính trị, tư tưởng hay đạo đức là mọi chủ thể trong xã hội đã có ý thức pháp luật, có sự tự giác, tôn trọng và tuân thủ pháp luật.

Chính điều này đã dẫn đến một thực tế ở Việt Nam là trong suốt một khoảng thời gian dài không có chương trình giáo dục pháp luật riêng biệt, mà chương trình này được lồng ghép với chương trình giáo dục chính trị, tư tưởng và đạo đức. Thực tế ở nước ta, sau hơn ba thập kỷ lập nước, đến năm 1979, việc đào tạo cử nhân chuyên ngành luật mới được đặt ra và đến năm 1987 - 1988, việc giáo dục pháp luật mới chính thức được đưa vào chương trình giáo dục ở bậc phổ thông qua môn học *Giáo dục công dân* với ba phân môn: chính trị, đạo đức và pháp luật.

*Quan niệm thứ ba lại đơn giản hóa giáo dục pháp luật*, cho rằng, giáo dục pháp luật được lồng ghép, gắn kết với việc tuyên truyền, giới thiệu, phổ biến các văn bản pháp luật. Giáo dục pháp luật thực chất chỉ là những đợt tuyên truyền, cổ động khi có văn bản pháp luật mới ban hành như Hiến pháp; các Bộ luật, các Luật..., hoặc theo “thời vụ”, như mỗi lần có đợt bầu cử Quốc hội, bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp...

Có thể khẳng định rằng, các quan niệm nêu trên đều có tính phiến diện, mới chỉ nhìn vào từng khía cạnh riêng biệt, mà chưa thấy được tính đặc thù của giáo dục pháp luật cũng như sự tác động của hoạt động giáo dục pháp luật lên các chủ thể. Từ cái nhìn phiến diện như vậy, các quan điểm trên chưa có cái nhìn đúng đắn về giáo dục pháp luật, chưa thấy được vai trò, giá trị xã hội của giáo dục pháp luật, nên dù vô tình hay hữu ý, đã hạ thấp vai trò của hoạt động giáo dục pháp luật.

Giáo dục nói chung và giáo dục pháp luật nói riêng được coi là một bộ phận của quá trình giáo dục tổng thể và có ý nghĩa rất quan trọng. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã khẳng định: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức và mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật” [24, tr.132]. Để mọi cán bộ, công chức nhà nước cũng như các tầng lớp nhân dân có kiến thức, hiểu biết pháp luật, biết sống và làm việc theo pháp luật thì giáo dục pháp luật phải được đặt ra một cách nghiêm túc, khoa học và phải được giải quyết đúng đắn cả về mặt lý luận và thực tiễn.

Hiện nay, trong khoa học pháp lý đang có sự hiện diện đồng thời hai khái niệm: “giáo dục pháp luật” và “giáo dục ý thức pháp luật”. Hai khái niệm này có khi được dùng tách rời nhau như hai khái niệm riêng biệt, có khi lại được sử dụng đi liền nhau “giáo dục pháp luật và giáo dục ý thức pháp luật” [xem 72, tr.28]. Mặt khác, có sự lẫn lộn, hoán đổi hoặc đồng nhất nội hàm của hai khái niệm này.

Trên thực tế, “*giáo dục pháp luật*” và “*giáo dục ý thức pháp luật*” là hai khái niệm khác nhau nhưng có sự gắn bó chặt chẽ với nhau; trong đó, “*giáo dục pháp luật*” đứng ở vị trí hàng đầu, là cơ sở, nền tảng của “*giáo dục ý thức pháp luật*”. Nếu chưa triển khai “*giáo dục pháp luật*” thì khó có thể tiến hành “*giáo dục ý thức pháp luật*”, nghĩa là “*giáo dục ý thức pháp luật*” chỉ diễn ra sau khi đã có “*giáo dục pháp luật*”, có mục đích bồi đắp, nâng cao ý thức pháp luật. Lý do của vấn đề được nhìn từ góc độ bản chất của “*pháp luật*” và “*ý thức pháp luật*”; nhìn từ mục đích, mục tiêu của hoạt động giáo dục pháp luật. Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí nhà nước, là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội. *Pháp luật tự nó không đến được với đông đảo các thành viên trong xã hội, mà phải thông qua các hình thức phổ biến, tuyên truyền, hướng dẫn, giải thích, giảng dạy..., nghĩa là thông qua giáo dục pháp luật.* Mục tiêu của giáo dục pháp luật bao gồm: mục tiêu về nhận thức (trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật), mục tiêu về thái độ, tình cảm (làm hình thành tình cảm, xúc cảm pháp luật và niềm tin đối với pháp luật); mục tiêu về kỹ năng (hình thành, củng cố thói quen, nếp sống, hành vi xử sự tích cực theo các chuẩn mực pháp luật). Mục đích của giáo dục pháp luật là cái cuối cùng phải đạt được của hoạt động giáo dục pháp luật. Nó chính là những thông tin, kiến thức, hiểu biết về pháp luật; thái độ, tình cảm, niềm tin đối với pháp luật; và thói quen, lối sống, hành vi xử sự tích cực theo pháp luật. Như vậy, suy cho cùng, mục đích, mục tiêu của giáo dục pháp luật là làm hình thành, củng cố và nâng cao ý thức pháp luật cho đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật. Nói cách khác, ý thức pháp luật là kết quả của quá trình giáo dục pháp luật, dựa trên nền tảng của những kiến thức, hiểu biết pháp luật mà giáo dục pháp luật cung cấp, vì “*ý thức pháp luật là tổng thể những học thuyết, tư tưởng, quan điểm, quan niệm thịnh hành trong xã hội, thể hiện mối quan hệ của con người đối với pháp luật hiện hành, pháp luật đã qua và pháp luật cần phải có, thể hiện sự đánh giá về tính hợp pháp hay không hợp pháp trong hành vi xử sự của con người, cũng như trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội*” [124, tr.409].

Khái niệm giáo dục pháp luật được tiếp cận từ nhiều góc độ rộng, hẹp khác nhau tùy theo việc nghiên cứu và vận dụng vào quá trình giáo dục pháp luật cụ thể.

**Thứ nhất**, giáo dục pháp luật được coi là một bộ phận - một hệ thống con của hệ thống giáo dục nói chung, là một hoạt động có tính độc lập tương đối và có mối quan hệ tương hỗ với các hệ thống con khác, như kinh tế, chính trị, văn hóa, đạo đức... Quan niệm này xuất phát từ nghĩa rộng nhất của thuật ngữ giáo dục, đồng nhất nó với quá trình xã hội hóa cá nhân. Nhân cách con người được hình thành và phát triển là do tác động của tổ hợp các nhân tố xã hội, như môi trường chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, pháp luật, đạo đức... trong quá trình con người tham gia vào các quan hệ xã hội. Quan niệm giáo dục pháp luật theo nghĩa rộng có hai ý nghĩa quan trọng: *Một là*, thấy được quá trình xã hội hóa cá nhân nói chung và giáo dục pháp luật nói riêng chịu sự tác động, chi phối của rất nhiều yếu tố xã hội. Chủ thể giáo dục có thể chủ động khai thác, phát huy các yếu tố tích cực và hạn chế ảnh hưởng của các yếu tố tiêu cực, có tính tự phát, làm hạn chế hoặc suy giảm hiệu quả của giáo dục pháp luật trong thực tiễn hiện nay. *Hai là*, không đồng nhất, không coi giáo dục pháp luật đã có trong giáo dục chính trị, giáo dục đạo đức, dẫn đến hạ thấp vai trò của giáo dục pháp luật. Ví dụ, do quan niệm đạo đức là pháp luật tối đa, còn pháp luật chỉ là đạo đức tối thiểu nên không cần phải giáo dục pháp luật, mọi người dân phải có nghĩa vụ chấp hành pháp luật. Quan niệm như vậy rõ ràng là đã bó hẹp phạm vi của giáo dục pháp luật, coi giáo dục pháp luật chỉ còn là việc tuyên truyền, phổ biến các văn bản pháp luật của Nhà nước, là việc mọi công dân phải chấp hành pháp luật.

**Thứ hai**, giáo dục pháp luật theo nghĩa hẹp là quá trình tác động (hoạt động) có mục đích, có tổ chức, có kế hoạch của nhà giáo dục (chủ thể giáo dục pháp luật) để chuyên tải, truyền đạt những nội dung (thông tin, tri thức về các bộ luật, đạo luật...), thông qua các phương pháp giáo dục khoa học và hình thức giáo dục phù hợp tới đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật nhằm đạt được những mục tiêu, hiệu quả giáo dục nhất định.

Từ sự phân tích trên, có thể định nghĩa: *giáo dục pháp luật là quá trình hoạt động có mục đích, có tổ chức, có kế hoạch, theo nội dung và thông qua những phương pháp, hình thức nhất định từ phía chủ thể giáo dục pháp luật, tác động đến đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật nhằm làm hình thành và phát triển ở họ hệ thống tri thức pháp luật, trình độ hiểu biết về pháp luật; làm hình thành tình cảm, thói quen và hành vi xử sự tích cực theo pháp luật.*

Quan niệm về giáo dục pháp luật trên đây là cơ sở để hình thành quan niệm giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

### ***2.3.1.2. Quan niệm giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay là một trong những yêu cầu khách quan và cấp thiết, là hoạt động có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, góp phần làm hình thành ở họ ý thức tôn trọng pháp luật, biết tuân thủ, chấp hành, sử dụng và áp dụng pháp luật một cách chủ động, tích cực và đúng đắn nhằm phát huy vai trò, hiệu lực của pháp luật trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Để có thể đưa ra một định nghĩa giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cần đề cập đến các khía cạnh sau:

***Thứ nhất***, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là một dạng hoạt động được thực hiện thông qua sự tương tác giữa chủ thể giáo dục và đối tượng giáo dục dưới các hình thức chủ yếu là đào tạo pháp luật, tập huấn chuyên đề pháp luật và bồi dưỡng kiến thức pháp luật.

*Đào tạo pháp luật* là hình thức giáo dục pháp luật dài hạn, do các cơ sở giáo dục pháp luật (Trường Đại học Luật, Khoa Luật) thực hiện, hướng tới cung cấp, trang bị cho đối tượng người học hệ thống tri thức, hiểu biết pháp luật về lý luận nhà nước và pháp luật, luật Hiến pháp và các ngành luật cơ bản trong hệ thống pháp luật quốc gia, luật quốc tế, các kỹ năng thực hành, vận dụng pháp luật trong thực tiễn và các kiến thức khoa học bổ trợ khác. Các loại hình đào tạo pháp luật chủ yếu là hệ chính quy tập trung (4 năm), hệ vừa làm vừa học (4,5 năm - 5 năm), hệ đào tạo từ xa (5 năm). Kết quả của đào tạo pháp luật là người học nhận bằng cử nhân luật - nền tảng để có thể học lên bậc cao hơn (thạc sĩ luật, tiến sĩ luật). Những người có bằng cử nhân luật có thể trở thành cán bộ, công chức chuyên ngành luật, làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Tập huấn chuyên đề pháp luật là hình thức giáo dục pháp luật ngắn hạn, do các chủ thể giáo dục pháp luật khác nhau (Trường Đại học Luật, Khoa Luật, Sở Tư pháp, Hội Luật gia...) thực hiện, hướng tới cung cấp cho cán bộ, công chức hành chính những kiến thức pháp luật về những văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản quy phạm pháp luật dưới luật mới được ban hành, sửa đổi, bổ sung, liên quan trực tiếp đến

lĩnh vực chuyên môn, nghiệp vụ hành chính - công vụ mà họ đang đảm nhiệm. Thời gian tập huấn thường từ 3 - 7 ngày tùy theo nội dung chuyên đề.

Bồi dưỡng kiến thức pháp luật là hình thức giáo dục pháp luật ngắn hạn, do các chủ thể giáo dục pháp luật thực hiện, hướng tới bổ sung, cung cấp lại, trang bị mới, cập nhật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính những kiến thức, hiểu biết pháp luật cụ thể, thiết thực đối với công tác chuyên môn của họ. Thời gian bồi dưỡng có thể là 15 ngày, 1 tháng hoặc nhiều hơn tùy thuộc vào số lượng chuyên đề cần bồi dưỡng.

Ngoài ra, còn có các hoạt động khác, như tuyên truyền, phổ biến, nói chuyện pháp luật tại các cơ quan hành chính nhà nước; tổ chức các hội nghị chuyên đề, các hội thảo khoa học về các vấn đề pháp luật; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật trong đội ngũ cán bộ, công chức hành chính; phổ biến, tuyên truyền pháp luật qua các loại sách, báo, tạp chí...

**Thứ hai**, hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là hoạt động có định hướng, có mục đích, chỉ bao hàm những tác động mang tính chất tự giác, tích cực của chủ thể giáo dục pháp luật lên đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật là đội ngũ cán bộ, công chức hành chính với các nội dung, nhiệm vụ cụ thể. Tính có định hướng, có mục đích trong hoạt động của chủ thể giáo dục pháp luật mang tính khách quan, phản ánh những yêu cầu, đòi hỏi của hoạt động hành chính - công vụ về kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính, được các chủ thể giáo dục pháp luật chuyển tải và biến nó thành nhu cầu, động cơ bên trong của đối tượng tiếp nhận là cán bộ, công chức hành chính. Quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính chỉ thực sự đạt được mục đích và hiệu quả khi họ thực sự tự giác, chủ động biến những yêu cầu pháp luật khách quan thành nhu cầu nội tại của bản thân mỗi người.

**Thứ ba**, quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính luôn luôn là hoạt động có tổ chức, có kế hoạch, tuân theo nội dung và chương trình giáo dục pháp luật cụ thể, được xây dựng dành riêng cho đối tượng này, dựa trên các phương pháp giáo dục khoa học, hiện đại và các hình thức giáo dục phù hợp với đội ngũ cán bộ này nhằm hiện thực hóa tối ưu mục đích giáo dục pháp luật cho họ. Khía cạnh này của khái niệm giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có một số vấn đề cần lưu ý: giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có những điểm chung



của quá trình giáo dục pháp luật cho các đối tượng xã hội khác, như cũng có nội dung, chương trình, phương pháp, hình thức..., nhưng chúng phải được đặt trong sự phù hợp, tương thích với yêu cầu về kiến thức, hiểu biết pháp luật và đòi hỏi về nghiệp vụ hành chính - công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và phải phù hợp với các đặc điểm hoạt động chuyên môn của đội ngũ cán bộ này. Điều đó đòi hỏi phải tìm ra cách tiếp cận hoạt động giáo dục pháp luật phù hợp với cán bộ, công chức hành chính trên tất cả các phương diện, từ nội dung chương trình, phương pháp cho đến hình thức giáo dục pháp luật cho họ. Bên cạnh đó, không được đồng nhất nội dung chương trình đào tạo của các trường luật (đào tạo những người chuyên làm nghề luật) với nội dung chương trình giáo dục pháp luật dành riêng cho cán bộ, công chức hành chính. Ngược lại, việc đào tạo những người làm việc trong các lĩnh vực chuyên về luật (cán bộ, công chức chuyên ngành luật), tuy cũng là giáo dục pháp luật, nhưng không thể xem đó là đối tượng giáo dục pháp luật theo nghĩa cán bộ, công chức hành chính nói chung.

**Thứ tư**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, ngoài việc cung cấp những kiến thức, hiểu biết pháp luật cần thiết nói chung, các chủ thể giáo dục pháp luật còn phải hết sức chú trọng trang bị cho họ những kiến thức, hiểu biết chuyên sâu về pháp luật hành chính, các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước trên các lĩnh vực..., trang bị các kỹ năng về tác nghiệp hành chính - công vụ, các kỹ năng xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật. Đây là sự khác biệt cơ bản giữa giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính với giáo dục pháp luật cho đối tượng xã hội khác.

**Thứ năm**, suy cho cùng, quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải đạt được mục đích, hiệu quả đặt ra. Mục đích, hiệu quả của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải được nhìn nhận, đánh giá qua việc cán bộ, công chức hành chính đạt được những mục tiêu cụ thể từ quá trình này. Đó là các mục tiêu về nhận thức (sự tiếp thu, lĩnh hội, tích lũy những thông tin, tri thức, hiểu biết về pháp luật nói chung, pháp luật hành chính nói riêng); mục tiêu về thái độ, tình cảm (làm hình thành ở cán bộ, công chức hành chính thái độ tôn trọng pháp luật, ý thức chấp hành pháp luật; sự phê phán, lên án các hành vi phạm pháp, phạm tội; sự công phẫn trước các tội ác dã man; niềm tin vào tính công bằng, nghiêm minh của pháp luật...); mục tiêu về hành vi (kỹ năng vận dụng tri thức, hiểu biết pháp

luật để giải quyết công việc chuyên môn thuộc lĩnh vực hành chính - công vụ, hành vi pháp luật tích cực, lối sống theo pháp luật trong cán bộ, công chức hành chính).

Từ sự phân tích các khía cạnh nêu trên, có thể định nghĩa: giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là hoạt động có định hướng, có tổ chức, thông qua các phương pháp đặc thù và bằng các hình thức chủ yếu là đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng pháp luật, hướng tới cung cấp, trang bị cho cán bộ, công chức hành chính những tri thức, hiểu biết về các vấn đề pháp luật nói chung, các vấn đề pháp luật cụ thể liên quan đến hoạt động hành chính - công vụ nói riêng; trang bị cho họ các kỹ năng xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật, nhằm làm hình thành ở họ tri thức pháp luật, tình cảm pháp luật và hành vi phù hợp với các yêu cầu của hệ thống pháp luật hiện hành cũng như những đòi hỏi đặc thù của lĩnh vực hoạt động hành chính.

### 2.3.2. VAI TRÒ, ĐẶC TRƯNG CỦA GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

#### 2.3.2.1. Vai trò của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính

Từ chức năng, nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính - những người tham gia công tác xây dựng pháp luật, triển khai thực hiện pháp luật và kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có thể thấy, công tác giáo dục pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng đối với đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các bộ luật, đạo luật luôn giữ vị trí tối thượng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Mọi hoạt động của công dân, tổ chức đều phải tuân theo các quy định của pháp luật. Cán bộ, công chức là các “tế bào” cấu thành nên bộ máy nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước không thể hình thành, tồn tại và hoạt động nếu thiếu đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Về mặt lý thuyết, mỗi cán bộ, công chức đồng thời cũng là một công dân, cũng phải tuân thủ theo pháp luật. Tuy nhiên, cán bộ, công chức còn là những người trực tiếp thực thi pháp luật, là người đại diện cho cơ quan công quyền trước nhân dân. Mọi chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước có đi vào cuộc sống và được thực hiện một cách hiệu quả hay không là do đội ngũ cán bộ, công chức hành chính quyết định. Trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền - nhà nước mà pháp luật được đặt ở vị trí thượng tôn - đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức phải nắm vững

không chỉ kiến thức pháp luật chung, mà còn phải nắm vững kiến thức pháp luật liên quan đến chuyên môn của họ để, trước hết là chấp hành pháp luật; sau đó, có thể vận dụng pháp luật vào thực tế trong quá trình tiếp xúc, làm việc với nhân dân.

Thực tế cho thấy, việc coi nhẹ công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính chưa cao. Cụ thể, “năng lực và phẩm chất của nhiều cán bộ, công chức còn yếu, một bộ phận không nhỏ thoái hóa, biến chất. Dân chủ ở nhiều nơi bị vi phạm, kỷ cương phép nước chưa nghiêm. Quan liêu, tham nhũng, lãng phí còn nghiêm trọng, đặc biệt là tình trạng những nhiều, cửa quyền, thiếu trách nhiệm của bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức, nhất là ở các cơ quan giải quyết công việc cho dân và doanh nghiệp. Bộ máy chính quyền cơ sở nhiều nơi yếu kém [26, tr.175].

Mặt khác, hoạt động chuyên môn của cán bộ, công chức hành chính cũng chính là cơ sở để nhân dân đánh giá về hiệu lực và hiệu quả của bộ máy nhà nước. Nhà nước pháp quyền có những nguyên tắc, yêu cầu riêng, như pháp luật vì con người, phân công quyền lực, chủ quyền nhân dân, chính quyền chịu sự ràng buộc bởi pháp luật, tư pháp độc lập... Nhưng, suy cho cùng, những yêu cầu của nhà nước pháp quyền chỉ hướng về một mục *tiêu* là chống lại sự lạm quyền của nhà nước, sự vi phạm của nhà nước đối với những nguyên tắc pháp lý của việc hành xử quyền lực để bảo vệ những quyền và tự do của con người. *Nhà nước pháp quyền* là nhà nước bị hạn chế quyền lực bằng pháp luật. Trong khi kêu gọi mọi công dân phải tuân thủ pháp luật thì bản thân mỗi cán bộ, công chức hành chính phải là những người đi tiên phong trong việc triệt để tuân thủ pháp luật. Đó cũng là sự đảm bảo một trong những nguyên tắc quan trọng của nhà nước pháp quyền: mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật.

Cán bộ, công chức hành chính là “công bộc”, là “đầy tớ” của nhân dân, hàng ngày trực tiếp hoặc gián tiếp giải quyết các công việc thuộc chức năng của bộ máy hành chính nhà nước có liên quan tới các quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Giải quyết những công việc đó đòi hỏi phải đảm bảo tính trung thực trên cơ sở pháp lý và mang tính khoa học. Tuy nhiên, tỷ lệ cán bộ, công chức hành chính chưa đạt chuẩn còn cao; nhiều cán bộ, công chức hành chính cấp cơ sở chưa được đào tạo cơ bản và có hệ thống; tỉnh, thành nào cũng còn một số cán bộ có trình độ văn hóa tiểu học và

chưa được đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ. Ở một số địa phương, vẫn còn tình trạng cán bộ cấp cơ sở giải quyết công việc hàng ngày mà không quan tâm cập nhật chính sách, văn bản pháp luật mới.

Tham nhũng tràn lan ở các cấp, các ngành, nhất là ở cấp thấp, đang như một loại thuế đánh vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh. Nếu như ở cấp dưới, các cán bộ, công chức hành chính nhà nước chỉ muốn duy trì những thủ tục quan liêu, rườm rà để có cơ hội hạch sách, vòi vĩnh người dân và doanh nghiệp; thì ở các cấp cao hơn, tham nhũng không lộ liễu, nhưng nó bóp méo quy trình hoạch định chính sách và làm xói mòn lòng tin của nhân dân đối với các cơ quan công quyền. Những kẻ tham nhũng coi các cơ quan hành chính nhà nước như là một thứ tài sản để tạo ra nguồn thu nhanh chóng. Một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng trên đây là do trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của một bộ phận đáng kể cán bộ, công chức hành chính còn nhiều hạn chế, bất cập. Chính vì vậy, việc giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay có vai trò hết sức quan trọng, góp phần nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật cho đội ngũ này, đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao của tiến trình cải cách hành chính và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

#### ***2.3.2.2. Các đặc trưng của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là một bộ phận cấu thành giáo dục pháp luật nói chung, nghĩa là nó cũng phải tuân theo các quy luật chung của quá trình giáo dục pháp luật, phải đáp ứng các yêu cầu về chủ thể, khách thể, về nội dung, phương pháp và hình thức tổ chức của quá trình này. Bên cạnh đó, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cũng có những nét đặc thù, xuất phát từ các đặc điểm về chức năng, nhiệm vụ công tác, tiêu chuẩn chuyên môn của họ trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

***Thứ nhất***, giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là giáo dục cho đối tượng người lớn; mà người lớn thì có nhiều đặc điểm về tâm lý, nhân cách, học vấn, hiểu biết xã hội, quan hệ xã hội, lối sống, kinh nghiệm thực tế, công việc... khác biệt so với đối tượng học sinh phổ thông, sinh viên chính quy. Sự “chín chắn” này nhiều khi lại gây bất lợi cho chất lượng, hiệu quả công tác giáo dục pháp luật. Nếu như học sinh phổ thông, sinh viên chính quy chỉ có mỗi nhiệm vụ chủ yếu là học, có khả năng tập trung cao, có thể tiếp thu kiến thức, hiểu bài nhanh và trí nhớ tốt, dẫn đến

kết quả học tập cao; thì đối tượng người lớn lại khó có thể tập trung vào việc tiếp thu kiến thức do bị phân tâm bởi nhiều yếu tố ngoại cảnh, như gia đình, công việc, hợp hành, quan hệ..., trí nhớ đã bị giảm sút, sự chủ quan, bệnh lười biếng.v.v. Kết quả là, chất lượng giáo dục pháp luật cho người lớn không được như mong muốn của các bên hữu quan. Các chủ thể giáo dục pháp luật cần thấu hiểu đặc trưng này trong quá trình giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

**Thứ hai**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là giáo dục pháp luật cho đối tượng đặc biệt - những người đương chức, đương quyền, nhất là những cán bộ, công chức lãnh đạo. Vì thói quen chỉ biết ra lệnh, chỉ đạo người khác, họ dễ mắc “bệnh nghề nghiệp” - cho rằng cái gì mình cũng biết - nên thái độ của họ đối với giáo dục pháp luật là “biết rồi, khổ lắm, nói mãi”, trong khi thực tế không hẳn là như vậy. Với vị thế và tâm thế đó, họ tham dự các khóa giáo dục pháp luật một cách miễn cưỡng; nếu có vướng mắc gì về điều kiện dự thi, kết quả học tập..., họ thường viện dẫn đến các mối quan hệ quen biết, viện cớ bận công việc “đại sự quốc gia”, tạo khó dễ, gây áp lực cho các nhà giáo dục pháp luật. Có lẽ, đặc trưng này chỉ có trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

**Thứ ba**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cần giới hạn vào một số dạng hoạt động nhất định xuất phát từ đặc thù công tác chuyên môn của đội ngũ cán bộ này. Giáo dục pháp luật nói chung bao gồm rất nhiều dạng hoạt động. Mỗi dạng hoạt động được chủ thể giáo dục pháp luật sử dụng phù hợp với mục đích, yêu cầu và đối tượng tiếp nhận khác nhau. Cán bộ, công chức hành chính là những người đang làm việc trong các cơ quan hành chính thuộc các cấp, các ngành khác nhau; ở mức độ ít hay nhiều, họ đều đã được trang bị những vốn kiến thức, hiểu biết pháp luật nhất định vì họ đều đã tốt nghiệp các trường trung cấp, cao đẳng hay đại học hoặc tham dự các lớp đào tạo tiền công vụ (dành cho cán bộ, công chức hành chính dự bị). Ở mức độ tối thiểu, cán bộ, công chức hành chính đã được học một ít kiến thức pháp luật có trong môn *Giáo dục công dân* thuộc chương trình trung học phổ thông, chương “Pháp luật” trong môn học *Chính trị* ở các trường trung cấp. Ở mức độ cao hơn, họ có thể đã được học môn *Pháp luật đại cương* và một môn *Luật chuyên ngành* tại trường cao đẳng hay đại học mà họ đã tốt nghiệp. Ở trình độ cao, cán bộ, công chức hành chính có thể đã tốt nghiệp cử nhân luật hoặc cử nhân hành chính. Bên cạnh đó, họ tự

tìm hiểu, cập nhật thêm các thông tin, kiến thức pháp luật từ các kênh, các nguồn khác nhau nhằm bổ khuyết và phục vụ cho công tác chuyên môn hàng ngày. Với tính chất nền tảng kiến thức, hiểu biết pháp luật như vậy, chúng tôi cho rằng, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính chỉ nên giới hạn trong các hoạt động mang tính chính thức, gồm đào tạo pháp luật, bồi dưỡng kiến thức pháp luật và tập huấn chuyên đề pháp luật.

**Thứ tư**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi tính chuyên ngành, chuyên nghiệp cao. Cán bộ, công chức hành chính là những người đang làm việc trong các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước nên họ rất cần đến kiến thức pháp luật; bởi lẽ, trong nhà nước pháp quyền, pháp luật có một vị trí độc tôn, đòi hỏi mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân, ngay cả nhà nước - người ban hành pháp luật - cũng phải đặt mình dưới sự tác động, điều chỉnh của pháp luật. Điều đó có nghĩa, cán bộ, công chức hành chính phải gương mẫu, đi đầu trong “sống, làm việc theo pháp luật”. Do đó, ngoài kiến thức chuyên môn, họ rất cần được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật, nhất là kiến thức pháp luật chuyên ngành. Nhận định về vấn đề này, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: “cán bộ là những người đem chính sách của Đảng, của Chính phủ giải thích cho dân chúng hiểu rõ và thi hành. Đồng thời, cán bộ đem tình hình của dân chúng báo cáo cho Đảng, cho Chính phủ hiểu rõ, để đặt chính sách đúng, vì vậy, cán bộ là cái gốc của mọi công việc”.

Để thực hiện tốt công vụ được giao, cán bộ, công chức hành chính, trước hết, phải có sự hiểu biết và chấp hành nghiêm chỉnh chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, phải thi hành nhiệm vụ, công vụ theo đúng quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm trước pháp luật về thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình. Vì vậy, nội dung giáo dục pháp luật cho họ phải là những kiến thức pháp luật có tính hệ thống, tính chuyên ngành, chuyên nghiệp cao, liên quan mật thiết đến lĩnh vực hành chính - công vụ và các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước trên các lĩnh vực.

**Thứ năm**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi phải có sự lựa chọn, phân loại cụ thể, hợp lý về đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật. Nhu cầu giải quyết các công việc chuyên môn đòi hỏi cán bộ, công chức hành chính phải có trình độ kiến thức pháp luật chuyên ngành cao. Tuy nhiên, theo phân cấp hành chính hiện nay, cán bộ, công chức hành chính ở nước ta đang đảm nhiệm công việc tại bốn

cấp: Trung ương, tỉnh, huyện và cơ sở (xã, phường, thị trấn) với các chức năng, nhiệm vụ khác nhau và thuộc các ngành, các lĩnh vực khác nhau. Ở mỗi cấp và mỗi lĩnh vực công việc lại có những yêu cầu riêng và có những văn bản pháp luật khác nhau điều chỉnh, quy định phạm vi, chức năng, nhiệm vụ cho mỗi cấp, mỗi ngành. Chính vì vậy, nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở mỗi cấp, mỗi ngành cũng đa dạng và khác nhau. Chẳng hạn, nhu cầu thông tin, kiến thức pháp luật của công chức hành chính cấp xã khác với nhu cầu thông tin, kiến thức pháp luật của cán bộ, công chức cấp huyện và cấp tỉnh; nhu cầu về thông tin pháp luật cho cán bộ, công chức ngành văn hóa - thông tin chắc chắn khác nhiều so với nhu cầu thông tin pháp luật cho cán bộ, công chức ngành tư pháp hay địa chính...

Bên cạnh đó, trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật hiện có của các đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật cũng khác nhau. Có những cán bộ, công chức hành chính đã có trình độ cử nhân luật, cử nhân hành chính trước khi trở thành cán bộ, công chức hành chính nên nhu cầu thông tin pháp luật của họ khác với nhu cầu của những người chưa được đào tạo chính quy, bài bản hoặc hiện giờ mới đang tham gia các khóa giáo dục, đào tạo pháp luật. Tính chất nông-sâu, rộng-hẹp trong nhu cầu kiến thức, hiểu biết pháp luật của mỗi nhóm đối tượng cán bộ, công chức hành chính cũng khác nhau.

Chính vì vậy, việc sàng lọc, lựa chọn, phân loại các đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật theo cấp, theo ngành, theo năng lực, trình độ và nhu cầu thông tin của mỗi nhóm đối tượng là vấn đề hết sức quan trọng trong tổ chức hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nhằm gia tăng hiệu quả của hoạt động này, thực hiện phương châm “trang bị cái mà đối tượng của giáo dục pháp luật cần chứ không phải trang bị cái mà nhà giáo dục pháp luật có”.

**Thứ sáu**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi phải sử dụng phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật phù hợp. Về nguyên tắc, chủ thể giáo dục pháp luật phải căn cứ vào mục đích, mục tiêu, nội dung chương trình và đối tượng của giáo dục pháp luật để lựa chọn và sử dụng phương pháp giáo dục, hình thức tổ chức giáo dục pháp luật cho phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động này. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có những nét đặc thù về mục tiêu, nội dung và đối tượng nên chủ thể giáo dục pháp luật cần chủ động tìm ra các phương pháp và hình thức tổ chức tối ưu nhất.

**Thứ bảy**, giáo dục pháp luật cho cán bộ công chức là giáo dục cho các chủ thể thực hiện giáo dục pháp luật cho đối tượng khác. Trong hoạt động giáo dục pháp luật, cán bộ, công chức hành chính có “vai trò kép”. Họ vừa là đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật, lại vừa là chủ thể giáo dục pháp luật. Trong mối quan hệ với giáo dục pháp luật cho chính đội ngũ cán bộ, công chức hành chính thì họ là đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật. Với vai trò là đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật, họ phải đảm bảo các mục đích, yêu cầu của giáo dục pháp luật. Còn với vai trò là cán bộ, công chức hành chính trong mối quan hệ với cán bộ, công chức hành chính dưới quyền và với các tầng lớp nhân dân thì cán bộ, công chức hành chính trở thành chủ thể giáo dục pháp luật. Vì vậy, vai trò của họ có tác động rất lớn đến sự hiểu biết, nhận thức, thái độ, tình cảm của nhân dân đối với pháp luật. Do đặc điểm này nên trong giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, ngoài nội dung pháp luật chuyên ngành, còn phải chú ý cung cấp cho họ kiến thức, kỹ năng về phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật, giáo dục cho cán bộ, công chức hành chính ý thức về vai trò là “công bộc” của dân.

### 2.3.3. CÁC THÀNH TỐ CỦA GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Cũng như giáo dục pháp luật nói chung, quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính được tạo thành bởi các yếu tố sau: mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật; chủ thể, đối tượng của giáo dục pháp luật; nội dung, phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật. Mỗi thành tố nêu trên, khi gắn với giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, đều mang những nét đặc trưng riêng, tạo nên sự khác biệt so với giáo dục pháp luật nói chung. Sự vận động và phát triển của các thành tố đó tạo nên sự thống nhất biện chứng của quá trình giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

#### ***2.3.3.1. Mục đích, mục tiêu của giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính***

Hoạt động của con người (hoạt động nhận thức và hoạt động thực tiễn) bao giờ cũng có tính mục đích. Giáo dục pháp luật cũng là loại hình hoạt động xã hội mang tính mục đích chung, cùng với các hoạt động xã hội khác, làm cho hệ thống pháp luật được duy trì, ổn định, thống nhất trong toàn xã hội nhằm xây dựng, bảo vệ Nhà nước



pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đảm bảo thực hiện các quyền và lợi ích hợp pháp của mỗi công dân.

Quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính còn có mục đích riêng của nó. Việc xác định mục đích của giáo dục pháp luật cho đối tượng này có vai trò rất quan trọng, bởi lẽ, nếu không xác định đúng đắn, rõ ràng mục đích của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì không thể đưa ra các nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật tương ứng, phù hợp, để rơi vào tình trạng hình thức, giáo điều, kém hiệu quả. Nếu lấy định hướng của Ủy ban Quốc tế về Giáo dục thế kỉ XXI của UNESCO về mục đích của giáo dục nói chung (học để biết, học để làm, học để cùng chung sống và học cách sống, học để tự khẳng định mình) làm cơ sở để xác định mục đích của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, thì có thể khái quát mục đích đó như sau: giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là để giúp họ hiểu biết pháp luật, để làm theo các quy định của pháp luật, để vận dụng pháp luật vào thực tiễn công vụ và để khẳng định phẩm chất, năng lực của người cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Như vậy, mục đích của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là hướng tìm kiếm cơ bản, chủ yếu và xuyên suốt, là cái cuối cùng phải đạt được của hoạt động giáo dục pháp luật cho đối tượng này. Đó chính là những thông tin, kiến thức, hiểu biết về pháp luật; thái độ, tình cảm, niềm tin đối với pháp luật; và thói quen, lối sống, hành vi xử sự tích cực theo pháp luật mà đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có thể tiếp thu, hấp thụ và hiện thực hóa sau khi kết thúc quá trình giáo dục pháp luật.

Để đạt được mục đích của giáo dục pháp luật cần cụ thể hóa nó thành những mục tiêu. Mục tiêu của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là sự cụ thể hóa mục đích giáo dục pháp luật sao cho phù hợp với từng nhóm cán bộ, công chức hành chính, với từng cấp độ yêu cầu giáo dục pháp luật, với từng thời kỳ và trong một phạm vi không gian xã hội nhất định.

Khi xác định mục tiêu giáo dục pháp luật cho một đối tượng cụ thể, chủ thể giáo dục pháp luật phải căn cứ vào mục đích chung của giáo dục pháp luật để nêu ra các yêu cầu đạt được là gì? Chẳng hạn, đối với đại bộ phận dân cư, mục tiêu của giáo dục pháp luật là phải làm cho họ có những hiểu biết tối thiểu về pháp luật, thường xuyên cập nhật với những thay đổi, đổi mới của các qui phạm pháp luật thực định, có

ý thức thường trực chấp hành các chuẩn mực pháp luật hiện hành để biết sống, làm việc theo pháp luật và tránh được những vụ phạm pháp luật. Còn đối với đối tượng được đào tạo chuyên về pháp luật thì phải đặt ra mục tiêu cao hơn, sâu hơn, như phải có giác ngộ về nhà nước và pháp luật, nắm được hệ thống tri thức pháp luật chung và chuyên ngành để có rèn luyện kỹ năng nghiệp vụ, vận dụng đúng pháp luật trong nghề nghiệp hay trong các tình huống cụ thể khác nhau. Như vậy, việc xác định mục tiêu giáo dục pháp luật càng rõ ràng, cụ thể bao nhiêu thì càng thực hiện có hiệu quả mục đích giáo dục pháp luật bấy nhiêu.

Thông thường, hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải nhằm vào ba mục tiêu nổi trội sau:

**Thứ nhất**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải đạt mục tiêu nhận thức. Giáo dục pháp luật nhằm góp phần hình thành, củng cố và làm sâu sắc hệ thống tri thức, hiểu biết pháp luật của con người. Đây là mục tiêu quan trọng đầu tiên mà hoạt động giáo dục pháp luật cần phải đạt tới. Bởi lẽ, sự am hiểu pháp luật, việc nhận thức đúng vai trò xã hội của pháp luật sẽ giúp cho cán bộ, công chức và người dân thêm tin tưởng vào pháp luật. Hơn nữa, có tri thức pháp luật, con người có ý thức tổ chức hoạt động của mình và họ cũng tự đánh giá, đối chiếu hành vi của mình khi tham gia vào các quan hệ xã hội với các chuẩn mực pháp luật. Ở nước ta hiện nay, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính lúc này, lúc khác còn bị hiểu chưa đúng, còn bị xem nhẹ. Đây là một phần nguyên nhân dẫn đến trật tự kỷ cương, phép nước chưa nghiêm, ở nhiều nơi vẫn còn các vụ việc vi phạm pháp luật nghiêm trọng mà người vi phạm lại chính là cán bộ, công chức hành chính nhà nước; từ đó, dẫn đến suy giảm hiệu lực của pháp luật và giảm sút niềm tin của nhân dân đối với pháp luật. Đứng trước tình hình đó, Đảng và Nhà nước ta luôn coi trọng công tác giáo dục pháp luật. Nghị quyết Đại hội VII của Đảng nhấn mạnh “thường xuyên giáo dục pháp luật, xây dựng ý thức sống và làm việc theo pháp luật”.

**Thứ hai**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có mục tiêu làm hình thành ở họ tình cảm và niềm tin đối với pháp luật. Mục tiêu này cũng rất quan trọng, bởi lẽ, nếu có tri thức pháp luật mà không có tình cảm, sự tôn trọng và lòng tin vào pháp luật cũng như tin vào các cơ quan bảo vệ pháp luật thì con người rất dễ hành

động lệch chuẩn, xa rời các chuẩn mực pháp luật vì những mục đích riêng của mình. Mục tiêu này có đặc điểm là kích thích tính cảm thụ các thông tin, tri thức pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Giáo dục cảm xúc pháp luật chính là giáo dục cho họ tình cảm công bằng, trách nhiệm cũng như tình cảm không khoan nhượng với các hành vi vi phạm pháp luật và tình cảm pháp chế.

**Thứ ba**, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có mục tiêu hình thành động cơ, hành vi xử sự theo pháp luật. Mục tiêu nhận thức và mục tiêu tình cảm, suy cho cùng, đều nhằm phục vụ cho mục tiêu hình thành động cơ, hành vi. Có thể thấy, có rất nhiều yếu tố tác động đến sự hình thành hành vi pháp luật của con người, trong đó phải kể đến yếu tố vô cùng quan trọng là hoạt động giáo dục pháp luật. Việc cung cấp tri thức pháp luật, giáo dục lòng tin sâu sắc vào sự cần thiết phải tuân theo một cách tự nguyện các nguyên tắc, quy định của pháp luật là những yếu tố quan trọng nhằm hình thành động cơ và hành vi hợp pháp. Những tình cảm công bằng, bình đẳng, ý thức trách nhiệm và không khoan nhượng đối với các vi phạm pháp luật là những yếu tố tâm lý, tư tưởng không thể tách rời việc hình thành hành vi hợp pháp tự giác và tích cực. Nhờ vào những thôi thúc nội tâm, niềm tin vững chắc vào pháp luật ở con người mới hình thành được động cơ và hành vi hợp pháp, tự nguyện và tích cực.

Mục tiêu hình thành động cơ và hành vi hợp pháp tích cực chỉ có thể đạt được nhờ vào quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính một cách kiên trì, bằng nhiều hình thức và phương tiện để mọi người hiểu biết sâu sắc về sự cần thiết, hợp lý và lợi ích của các mệnh lệnh pháp luật đối với xã hội nói chung. Hành vi pháp luật hợp pháp phải trở thành thói quen, kết quả của quá trình tác động dựa trên cùng một loại quan hệ pháp luật được lặp đi lặp lại trong những hoàn cảnh pháp luật tương tự nhau. Giáo dục pháp luật giúp con người nói chung, cán bộ, công chức hành chính nói riêng biết chung sống và học cách sống với người khác; tự khẳng định được mình, phát triển toàn diện, tự quyết định được suy nghĩ và hành động của mình trong các hoàn cảnh sống khác nhau. Điều đó cho phép ta lý giải được vì sao dân trí phát triển thì pháp luật phát triển.

### **2.3.3.2. Chủ thể, đối tượng của giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính**

#### **a. Chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính**

Theo lý luận giáo dục học, chủ thể giáo dục là thầy, cô giáo và tất cả những người làm công tác giáo dục khác. Vận dụng lý luận này vào lĩnh vực giáo dục pháp luật, có thể hiểu, chủ thể giáo dục pháp luật là tất cả những người mà theo chức năng, nhiệm vụ hay trách nhiệm xã hội phải tham gia vào việc thực hiện các mục đích, mục tiêu của giáo dục pháp luật cho đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật. Đó là những nhà giáo dục pháp luật. Tuy nhiên, cách hiểu này mới chỉ nhìn thấy một chiều cạnh của chủ thể giáo dục pháp luật là những người trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia truyền đạt nội dung, chương trình giáo dục pháp luật, mà chưa nhìn thấy một thành tố vô cùng quan trọng khác của chủ thể giáo dục pháp luật - các cơ sở giáo dục, đào tạo về pháp luật. Chính các cơ sở giáo dục, đào tạo pháp luật với hệ thống cơ sở vật chất, bộ máy tổ chức, cán bộ, với hoạt động quản lý và sự vận hành của nó, cùng với đội ngũ các nhà giáo dục pháp luật (thầy, cô giáo, chuyên gia...) mới tạo nên chủ thể giáo dục pháp luật với đầy đủ ý nghĩa của khái niệm này. Như vậy, chủ thể giáo dục pháp luật cần được nhìn nhận từ cả hai phương diện: cơ sở giáo dục, đào tạo về pháp luật và các nhà giáo dục pháp luật.

Nhìn trên phương diện thứ nhất, chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính - cơ sở giáo dục, đào tạo về pháp luật - có thể là các Trường Đại học Luật, các Khoa Luật, Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia), các Trường Chính trị tỉnh; ngoài ra, có thể kể tới các cơ quan Tư pháp, Hội Luật gia, Liên đoàn Luật sư... (chủ yếu với hình thức tập huấn, bồi dưỡng). Chính các cơ sở giáo dục, đào tạo luật là nơi chuẩn bị các điều kiện vật chất (phòng học, thư viện, phương tiện nghe-nhìn...), xây dựng, ban hành và quản lý nội dung, chương trình giáo dục, đào tạo pháp luật (khung chương trình, giáo trình, sách tham khảo...), tuyển dụng và quản lý đội ngũ cán bộ, giảng viên (thầy giáo, cô giáo, cán bộ quản lý, chuyên viên), thực hiện kế hoạch tuyển sinh (chiêu sinh, phân loại đối tượng, xếp lớp...), triển khai giảng dạy, kiểm tra, đánh giá và công nhận tốt nghiệp - những yếu tố không thể thiếu của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Nhìn trên phương diện thứ hai, chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính - các nhà giáo dục pháp luật - bao gồm chủ thể giáo dục pháp luật chuyên nghiệp và chủ thể giáo dục pháp luật không chuyên nghiệp, đều đảm trách các nhiệm vụ giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Chủ thể giáo dục pháp luật chuyên nghiệp là những người chuyên làm công tác giáo dục, đào tạo về pháp luật trong các cơ sở giáo dục, đào tạo luật, được đào tạo chuyên về pháp luật, có chức năng, nhiệm vụ chủ yếu và trực tiếp là thực hiện các mục đích, mục tiêu, nội dung giáo dục pháp luật. Đó chính là đội ngũ các thầy, cô giáo đang tham gia giảng dạy trong các cơ sở đào tạo luật, cán bộ chỉ đạo, thực hiện công tác giáo dục pháp luật ở các cơ quan tư pháp... Chủ thể giáo dục pháp luật không chuyên nghiệp là những người có chức năng, nhiệm vụ chính không phải là giáo dục pháp luật, mà thông qua hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ để thực hiện các mục đích, mục tiêu của giáo dục pháp luật, như chuyên gia pháp luật, luật sư...

Theo chúng tôi, chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính *chủ yếu phải là các nhà giáo dục pháp luật chuyên nghiệp - những người có trình độ thạc sĩ, tiến sĩ, có thâm niên công tác và kinh nghiệm thực tiễn phong phú; ngoài ra, có thể sử dụng các chuyên gia pháp luật khi nội dung giáo dục pháp luật là những vấn đề liên quan trực tiếp đến lĩnh vực chuyên môn của họ.*

#### ***b. Đối tượng của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Đối tượng của giáo dục pháp luật chính là những người chịu sự tác động của chủ thể giáo dục pháp luật, trực tiếp tham gia vào quá trình giáo dục pháp luật để tiếp thu, hấp thụ những thông tin, kiến thức pháp luật xuất phát từ nhu cầu hình thành, tích lũy, củng cố hay nâng cao vốn tri thức, hiểu biết pháp luật của bản thân, đáp ứng các yêu cầu ngày càng cao của cuộc sống, của công tác chuyên môn, nghiệp vụ. Đối tượng của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Xuất phát từ những nhu cầu, mục tiêu khác nhau, các cán bộ, công chức hành chính tham dự vào hoạt động giáo dục pháp luật.

Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính gồm những người đang làm việc trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước thuộc 4 cấp: trung ương, tỉnh, huyện và xã. Lĩnh vực công tác của họ cũng rất đa dạng, bao gồm tất cả các lĩnh vực, ngành nghề và hoạt động mà nhà nước có sự quản lý, điều hành sự vận hành của chúng, từ kinh tế, xây

dụng, đầu tư, tài chính, ngân hàng, giao thông vận tải, thương mại, dịch vụ, du lịch, văn hóa, thể thao, giáo dục, tài nguyên - môi trường, cho đến công nghiệp, nông nghiệp, địa chính, tư pháp... Việc tuyển dụng cán bộ, công chức vào làm việc tại các cơ quan hành chính nhà nước lúc đầu chủ yếu dựa trên bằng cấp, lĩnh vực chuyên môn, ngành nghề mà họ được đào tạo, ít chú ý đến những đòi hỏi về kiến thức, hiểu biết pháp luật. Chỉ đến khi va chạm với thực tế cuộc sống, tác nghiệp hành chính - công vụ, giải quyết các công việc hành chính liên quan đến lợi ích của nhà nước và công dân... mới nảy sinh nhu cầu của cán bộ, công chức hành chính về kiến thức pháp luật và vận dụng chúng vào thực tiễn công tác. Như vậy, chính thực tiễn thực thi công vụ đã làm nảy sinh nhu cầu cần được giáo dục pháp luật của cán bộ, công chức hành chính.

Mặt khác, ngoài kiến thức chuyên môn, nền tảng kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là rất khác nhau, tiếp nhận từ các nguồn thông tin khác nhau. Ở các vùng sâu, vùng xa, miền núi, trình độ tối thiểu về pháp luật của cán bộ, công chức cấp xã có thể là đã được học một ít kiến thức pháp luật có trong môn Giáo dục công dân thuộc chương trình trung học phổ thông, chương “Pháp luật” trong môn học Chính trị ở các trường trung cấp hoặc kiến thức về nhà nước và pháp luật trong chương trình trung cấp chính trị. Ở một trình độ cao hơn, cán bộ, công chức hành chính cấp xã, huyện, tỉnh có thể đã được học môn *Pháp luật đại cương* và một môn *Luật chuyên ngành* tại trường cao đẳng hay đại học mà họ đã tốt nghiệp. Chẳng hạn, các công chức hành chính làm việc ở các cơ quan quản lý kinh tế, đã tốt nghiệp Trường Đại học Kinh tế quốc dân, thì có thể họ đã được học môn Pháp luật đại cương và môn Luật Kinh tế. Ở trình độ cao, cán bộ, công chức hành chính có thể đã tốt nghiệp cử nhân luật hoặc cử nhân hành chính. Ví dụ, công chức Tư pháp - Hộ tịch cấp xã đã tốt nghiệp đại học luật thì đã được trang bị tương đối đầy đủ, hệ thống kiến thức, hiểu biết pháp luật; nhưng công chức hành chính cấp bộ, dù đã tốt nghiệp Học viện Hành chính, lại chỉ được trang bị kiến thức Lý luận nhà nước và pháp luật, Luật hành chính, Luật đất đai... Hệ thống pháp luật luôn luôn được sửa đổi, bổ sung và ngày càng hoàn thiện cho phù hợp với thực tiễn cuộc sống; vì vậy, dù là cán bộ, công chức thuộc cấp nào, ngành nào, đã có kiến thức pháp luật ở trình độ nào, thì họ vẫn cần đến giáo dục pháp luật để bổ khuyết, cập nhật thông tin, kiến thức pháp luật mới với mức độ yêu cầu, đòi hỏi khác nhau.

Chính vì vậy, *các cơ sở giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức cần căn cứ vào nhu cầu, mục tiêu, trình độ kiến thức pháp luật đã có, cấp hành chính, lĩnh vực chuyên môn của mỗi cán bộ, công chức hành chính để tổ chức, bố trí các lớp đào tạo, bồi dưỡng một cách hợp lý nhất, lựa chọn nội dung, giảng viên và hình thức giáo dục phù hợp với từng nhóm đối tượng.* Sự phân hóa đối tượng cán bộ, công chức hành chính tham gia giáo dục pháp luật theo các tiêu chí nêu trên là hết sức cần thiết để giảm thiểu sức người, sức của mà vẫn đạt hiệu quả cao; đồng thời, tìm ra nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật phù hợp với từng nhóm đối tượng. Điều quan trọng hơn là phải *phân loại đối tượng theo chức danh để có chương trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý khác với chương trình dành cho cán bộ, công chức thừa hành.*

### ***2.3.3.3. Nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính***

#### ***a. Nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Muốn hiện thực hóa mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì phải có những nội dung giáo dục cụ thể. Đó là toàn bộ những gì mà chủ thể giáo dục pháp luật cần truyền đạt, chuyên tải cho cán bộ, công chức hành chính, giúp họ có những kiến thức, hiểu biết về pháp luật; trên cơ sở đó, hình thành và phát triển ý thức pháp luật, niềm tin đối với pháp luật và lối sống theo pháp luật.

Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật - nội dung của giáo dục pháp luật - có quan hệ và tác động trực tiếp tới nhiều loại đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật, cho nên nội dung giáo dục pháp luật vừa phải có tính trực tiếp cho từng đối tượng, vừa phải có tính rộng rãi chung cho toàn xã hội, mang tính thời sự, cập nhật. Do đó, nội dung giáo dục pháp luật phải mang tính cụ thể, trực tiếp về các văn bản pháp luật để đối tượng được giáo dục nắm bắt và thực hiện. Phạm vi của nội dung giáo dục pháp luật bao gồm hệ thống pháp luật thực định, các văn bản pháp luật; các văn bản hướng dẫn thực hiện pháp luật và thực tiễn pháp luật, các thông tin về tình hình vi phạm pháp luật; kết quả xử lý các vi phạm pháp luật; các thông tin phản hồi của các tầng lớp nhân dân góp ý, đề xuất ý kiến về việc xây dựng, thực hiện và hoàn thiện pháp luật...

Trên cơ sở các vấn đề chung về nội dung của giáo dục pháp luật nêu trên, có thể chỉ ra nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phù hợp với từng nhóm đối tượng như sau:

Đối với cán bộ, công chức hành chính, nội dung giáo dục pháp luật cho họ cần tập trung vào: kiến thức cơ bản về nhà nước, pháp luật như nguồn gốc, bản chất, chức năng, mục tiêu, hình thức, kiểu nhà nước và pháp luật; vai trò của nhà nước và pháp luật trong lịch sử; quy phạm pháp luật, hệ thống pháp luật, quan hệ pháp luật, thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật, vi phạm pháp luật và trách nhiệm pháp lý, pháp chế và các biện pháp tăng cường pháp chế, cơ chế điều chỉnh pháp luật, hiệu quả pháp luật; nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; hệ thống pháp luật hiện hành, áp dụng và thực hiện pháp luật...; các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; các trình tự, thủ tục pháp luật quy định để bảo vệ quyền và lợi ích của công dân; một số luật thực định liên quan đến hoạt động của cán bộ, công chức hành chính, như bộ luật hình sự, bộ luật dân sự, luật đất đai, bộ luật lao động, luật khiếu nại, tố cáo, luật hôn nhân và gia đình; cập nhật những thông tin pháp luật mới ban hành chưa được biên soạn trong giáo trình, trong bài giảng, chuyên đề của chủ thể giáo dục pháp luật.

Căn cứ vào Quyết định số 13/2003 ngày 17/01/2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình phổ biến giáo dục pháp luật từ năm 2003-2007, nội dung giáo dục pháp luật chung cho cán bộ, công chức bao gồm: phổ biến, quán triệt, học tập các quy định pháp luật về cán bộ, công chức, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ quan, đơn vị; chú trọng các quy định pháp luật chuyên ngành gắn với chuyên môn, nghiệp vụ của từng cán bộ, công chức.

Đối với các cán bộ, công chức hành chính trong các cơ quan quản lý kinh tế cần nắm vững các quy định pháp luật chuyên ngành, pháp luật về kinh tế, tài chính, thương mại, đầu tư, hội nhập kinh tế quốc tế (các quy định pháp luật liên quan đến vấn đề AFTA, APEC, WTO), điều ước quốc tế liên quan đến hoạt động chuyên môn. *Đối với cán bộ, công chức hành chính trong các cơ quan quản lý văn hóa, xã hội cần nắm vững các quy định pháp luật chuyên ngành, các quy định pháp luật về phòng chống tệ nạn xã hội, phát huy truyền thống, giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc. Đối với cán bộ, công chức hành chính làm việc trong các cơ quan bảo vệ pháp luật cần nắm vững các*



quy định pháp luật chuyên ngành, nhất là quy trình, thủ tục, quy tắc khi thực thi công vụ; quy định pháp luật về đảm bảo các quyền tự do, dân chủ, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo; quy chế tiếp công dân; các thông tin về tình hình thi hành pháp luật. *Đối với cán bộ, công chức hành chính cấp cơ sở cần nắm vững các quy định, trình tự, thủ tục liên quan trực tiếp đến nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của chính quyền cơ sở; quy định pháp luật về các quyền tự do, dân chủ, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo; quy chế tiếp công dân; quy chế dân chủ ở cơ sở; các văn bản quy phạm pháp luật của địa phương.*

Đó chính là cơ sở pháp lý để các chủ thể giáo dục pháp luật triển khai xây dựng các chương trình giáo dục pháp luật với nội dung phù hợp với đặc điểm, tình hình của từng nhóm cán bộ, công chức hành chính theo các tiêu chí phân loại đã đề cập ở phần trên. *Đối với các cán bộ, công chức hành chính mới chỉ được trang bị kiến thức pháp luật ở mức độ thấp (thể hiện trong các môn Giáo dục công dân, Chính trị, Pháp luật đại cương), nội dung giáo dục pháp luật cần tập trung vào nền kiến thức pháp luật cơ bản, kiến thức pháp luật chuyên ngành, cập nhật các văn bản pháp luật mới trực tiếp liên quan đến lĩnh vực chuyên môn của họ và các kỹ năng thực hiện, áp dụng pháp luật trong thực tiễn. Đối với các cán bộ, công chức hành chính đã tốt nghiệp cử nhân luật, nội dung giáo dục pháp luật cần chú trọng nhiều đến việc cập nhật các văn bản pháp luật mới; đặc biệt là trang bị các kỹ năng thực hành pháp luật.*

Đến lượt mình, để thực hiện thành công, hiệu quả việc chuyển tải nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, đòi hỏi đội ngũ giảng viên của các cơ sở giáo dục pháp luật phải chú trọng nâng cao trình độ học vấn pháp lý, rèn luyện kỹ năng, phương pháp sư phạm, tích lũy kinh nghiệm thực tế... để có thể điều khiển các giờ giảng lý thuyết, thảo luận sinh động, hấp dẫn, tạo hứng thú cho người học.

#### ***b. Phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Mục đích, mục tiêu, nội dung giáo dục pháp luật là cơ sở để xác định các phương pháp giáo dục pháp luật tương ứng, phù hợp. Hiện đang còn các quan niệm khác nhau về phương pháp giáo dục pháp luật; chẳng hạn, coi hình thức và phương pháp giáo dục pháp luật là đồng nhất, không có phương pháp giáo dục pháp luật mà chỉ có các hình thức giáo dục pháp luật (như giảng dạy pháp luật, tuyên truyền pháp

luật, nói chuyện pháp luật, bình luận về các văn bản pháp luật, tư vấn pháp luật, hoạt động thực tiễn trên các lĩnh vực xây dựng, thực hiện pháp luật...).

Trong giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, mỗi nội dung giáo dục pháp luật cho các đối tượng cán bộ, công chức hành chính khác nhau phải vận dụng phương pháp chủ đạo và phối hợp nhiều phương pháp khác. Phương pháp giáo dục pháp luật phù hợp là điều kiện quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Xuất phát từ đặc thù về mục tiêu, nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, có thể khẳng định: *Phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là tổ hợp các cách thức tổ chức hoạt động được chủ thể giáo dục pháp luật (hoạt động dạy, truyền đạt) và các cán bộ, công chức hành chính (hoạt động học, lĩnh hội) sử dụng nhằm hiện thực hóa các mục đích, mục tiêu và nội dung giáo dục pháp luật cụ thể cho cán bộ, công chức hành chính.*

Pháp luật không tự nó đến với mọi người được mà phải có phương pháp, cách thức chuyển tải khác nhau để biến pháp luật từ chỗ là cái có tính khách quan, bên ngoài ý thức thành cái chủ quan, bên trong ý thức của mỗi cá nhân (nhận thức, hiểu biết, động cơ, ý thức, tình cảm pháp luật) và biết thể hiện trong cuộc sống, biết hành động và ứng xử trong các quan hệ xã hội theo các quy phạm pháp luật. Phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là một thành tố rất quan trọng trong quá trình giáo dục pháp luật cho đối tượng này. Từ mục tiêu, nội dung giáo dục pháp luật, có thể sử dụng các nhóm phương pháp giáo dục pháp luật tương ứng sau:

Để giáo dục nhằm nâng cao ý thức pháp luật cho các cá nhân cán bộ, công chức hành chính, có thể dùng các phương pháp như: phương pháp tuyên truyền, giải thích pháp luật (sử dụng khi cần phổ biến một văn bản pháp luật mới), phương pháp thông tin pháp luật (sử dụng các phương tiện truyền thông như báo chí, đài truyền hình, truyền thanh, phim, ảnh... để chuyển tải các nội dung pháp luật), phương pháp nói chuyện, trao đổi về pháp luật (đối tượng giáo dục pháp luật được tổ chức nghe nói chuyện, hoặc trao đổi về một sự kiện, hiện tượng, tình huống pháp luật trong thực tiễn xã hội), phương pháp giảng dạy pháp luật trong các loại hình nhà trường (sử dụng các phương pháp giảng dạy như thuyết trình, vấn đáp, trực quan, thảo luận nhóm, luyện tập, thực hành... và tổ chức các hoạt động giáo dục pháp luật ngoài giờ lên lớp).

Để tổ chức các hoạt động xã hội và hình thành kinh nghiệm ứng xử xã hội theo các chuẩn mực pháp luật cho cá nhân, có thể dùng các phương pháp, như phương pháp nêu các yêu cầu pháp luật (chủ thể giáo dục pháp luật luôn chú ý nêu ra các yêu cầu cụ thể về pháp luật mà các cá nhân, các tổ chức phải tuân theo); phương pháp rèn luyện, thực hành (người học rèn luyện, thực hành vận dụng kiến thức pháp luật vào hoàn cảnh thực tế, qua đó, biết cách lựa chọn và thực hiện những hành động đúng, phù hợp với chuẩn mực pháp luật).

Các phương pháp giáo dục pháp luật nêu trên đều cần thiết cho việc nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính. Tuy nhiên, theo giới hạn hoạt động giáo dục pháp luật cho đối tượng này, chúng tôi cho rằng, chúng ta chỉ nên tập trung vào *phương pháp giảng dạy pháp luật trong các loại hình nhà trường*. Nên nhớ rằng, *chúng ta giáo dục pháp luật cho người lớn - cán bộ, công chức hành chính - những người ít hay nhiều đã có kinh nghiệm thực tiễn*. Vì vậy, phương pháp giáo dục pháp luật trên giảng đường phải sinh động, hấp dẫn, cuốn hút đối tượng vào nội dung bằng *phương pháp phát vấn, đặt câu hỏi, nêu tình huống, sự kiện pháp lý hành chính cụ thể, tạo sự tranh luận, thảo luận sôi nổi nhằm tìm hướng giải quyết dưới sự điều khiển sự phạm tương tác của giảng viên*. Phương pháp giáo dục pháp luật phải *hướng tới rèn luyện cho đối tượng kỹ năng thực hành, áp dụng pháp luật vào thực tiễn hành chính - công vụ*.

### ***c. Hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thực chất là những hoạt động mà thông qua đó, chủ thể giáo dục pháp luật thực hiện công tác giáo dục pháp luật của mình. Tiếp cận từ góc độ này, có thể hiểu *hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là tập hợp các mô hình tổ chức thực hiện giáo dục pháp luật, bao gồm những hoạt động khác nhau được lặp đi, lặp lại; thông qua đó, chủ thể giáo dục pháp luật tiến hành hoạt động giáo dục pháp luật, chuyển tải nội dung giáo dục pháp luật bằng những phương pháp nhất định và hướng tới đạt được mục đích giáo dục pháp luật cho đối tượng là cán bộ, công chức hành chính*.

Giáo dục pháp luật nói chung được thể hiện khá đa dạng, dưới nhiều hình thức khác nhau, như dạy và học pháp luật trong các nhà trường, các cơ sở đào tạo luật; bồi dưỡng, tập huấn chuyên đề về nhà nước và pháp luật; giáo dục pháp luật qua tuyên

truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, qua các cuộc thi tìm hiểu pháp luật...; giáo dục pháp luật qua hoạt động thực tiễn trên các lĩnh vực công tác, nhất là các hoạt động trên lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp; giáo dục pháp luật qua hệ thống thông tin pháp luật như công báo, bản tin pháp luật v.v.

Trên cơ sở mục tiêu, đối tượng, nội dung, phương pháp giáo dục pháp luật, hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính gồm có:

Thứ nhất, hình thức giáo dục pháp luật mang tính phổ biến, tuyên truyền pháp luật: gồm các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, nói chuyện pháp luật tại các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; tổ chức các hội nghị chuyên đề, các hội thảo khoa học về các lĩnh vực, các vấn đề pháp luật; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật; phổ biến, tuyên truyền pháp luật qua các loại sách, báo, tạp chí...

Thứ hai, hình thức giáo dục pháp luật chuyên biệt thông qua các hoạt động chuyên ngành luật. Hình thức giáo dục pháp luật này được tổ chức thực hiện với vai trò chủ đạo thuộc về các chuyên gia pháp luật đang công tác tại các cơ quan lập pháp, tư pháp và hành pháp... Giáo dục pháp luật thông qua hoạt động của các chuyên gia có tác động trực tiếp lên ý thức, tình cảm và hành vi pháp luật của cán bộ, công chức hành chính với mục đích hạn chế các tác động tiêu cực và tăng cường các tác động tích cực của quá trình hoạt động thực tiễn áp dụng pháp luật

Thứ ba, hình thức giáo dục pháp luật cơ bản cho cán bộ, công chức là đào tạo, tập huấn và bồi dưỡng kiến thức pháp luật tại các cơ sở giáo dục, gồm các trường, khoa chuyên ngành và không chuyên ngành luật. Với hình thức giáo dục pháp luật này đội ngũ cán bộ, công chức hành chính được trang bị một cách cơ bản, có hệ thống các kiến thức, hiểu biết về nhà nước và pháp luật để thực hiện tốt nhiệm vụ chuyên môn.

Mặc dù các hình thức giáo dục pháp luật đều đáp ứng ở mức độ khác nhau nhu cầu nâng cao kiến thức pháp luật của cán bộ, công chức. Song, theo quan điểm của chúng tôi, theo đúng nghĩa của khái niệm giáo dục và mang tính chính thức, hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nên giới hạn ở các hình thức: đào tạo pháp luật, tập huấn chuyên đề pháp luật và bồi dưỡng kiến thức pháp luật tại các cơ sở giáo dục pháp luật, gồm các trường không chuyên ngành luật và các trường, khoa chuyên ngành luật - vì nó gắn với trường lớp, với việc cấp văn bằng, chứng chỉ dựa trên nội dung giáo dục pháp luật được biên soạn chính thống, phương pháp sư phạm phù hợp và sự kiểm tra, đánh giá khoa học.

#### 2.3.4. CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG TỚI GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Cũng như các dạng hoạt động xã hội khác, hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ công chức hành chính luôn chịu sự tác động, ảnh hưởng của nhiều yếu tố khác nhau, bao gồm các yếu tố chủ quan và các yếu tố khách quan. *Các yếu tố chủ quan* được hiểu là những yếu tố tồn tại bên trong ý thức của các chủ thể và khách thể của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, chi phối quan niệm, nhận thức và hoạt động thực tiễn của họ; từ đó, ảnh hưởng tới chất lượng, hiệu quả của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. *Các yếu tố khách quan* được hiểu là các yếu tố tồn tại bên ngoài nhận thức, quan niệm của chủ thể và đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật.

Tất nhiên, sự phân chia các yếu tố chủ quan và khách quan chỉ mang ý nghĩa tương đối, vì về cơ bản, các yếu tố này luôn nằm trong sự đan xen, hòa quyện lẫn nhau và có quan hệ mật thiết với nhau. Điều đó giúp giải thích tại sao, cùng trong điều kiện, hoàn cảnh như nhau, hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nơi này thì diễn ra tích cực, đạt hiệu quả cao; ở nơi khác lại mang tính chất cầm chừng và kém hiệu quả. Các yếu tố chủ quan và khách quan hòa quyện với nhau và thể hiện tập trung trong yếu tố kinh tế - xã hội, yếu tố chính trị - xã hội, yếu tố văn hóa - xã hội và yếu tố pháp luật - xã hội. Chúng có tác động mạnh mẽ đến hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

***Yếu tố kinh tế - xã hội*** hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tổng thể các điều kiện về kinh tế - xã hội, hệ thống các chính sách kinh tế, chính sách xã hội cũng như quá trình triển khai thực hiện, áp dụng chúng trong thực tế xã hội. Nền kinh tế - xã hội phát triển năng động, bền vững sẽ là điều kiện thuận lợi để tiến hành các hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đạt hiệu quả cao. Ngược lại, khi nền kinh tế - xã hội chậm phát triển, thiếu bền vững sẽ có tác động tiêu cực tới chất lượng, hiệu quả của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Điều đó nói lên rằng, yếu tố kinh tế - xã hội có ảnh hưởng mạnh mẽ tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

***Yếu tố chính trị - xã hội*** là toàn bộ các yếu tố tạo nên đời sống chính trị của xã hội ở từng giai đoạn lịch sử nhất định, bao gồm môi trường chính trị, hệ thống các chuẩn mực chính trị, chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và quá trình tổ chức thực hiện chúng; các quan hệ chính trị và ý thức chính trị; hoạt động của hệ thống chính trị; cùng với đó là nền dân chủ xã hội và bầu không khí chính trị - xã hội. Các yếu tố đó có ảnh hưởng mạnh mẽ tới chất lượng, hiệu quả của hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

***Các yếu tố văn hóa*** thường thuộc về một môi trường văn hóa - xã hội nhất định và gắn liền với một phạm vi không gian - xã hội nhất định, nơi các cá nhân và cộng đồng xã hội tổ chức các hoạt động sống, lao động, sinh hoạt, cùng nhau tạo dựng, thừa nhận và chia sẻ các giá trị văn hóa, lối sống, phong tục, tập quán, tôn giáo và tín ngưỡng. Các yếu tố văn hóa - xã hội có ảnh hưởng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay bao gồm: các giá trị văn hóa truyền thống, văn hóa pháp luật, lối sống, các phong tục, tập quán trong xã hội, dư luận xã hội và thông tin đại chúng. Các yếu tố nêu trên, ở chừng mực khác nhau, tác động đến quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, bao gồm những tác động tích cực và cả những tác động tiêu cực.

***Yếu tố pháp lý - xã hội*** là tổng thể các yếu tố tạo nên đời sống pháp luật của xã hội ở từng giai đoạn phát triển nhất định, bao gồm hệ thống pháp luật, quá trình tổ chức thực hiện và áp dụng pháp luật, các quan hệ pháp luật, ý thức pháp luật, pháp chế và hiệu quả của pháp luật... Ở những mức độ khác nhau, các yếu tố này có ảnh hưởng quan trọng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Môi trường pháp lý - xã hội phù hợp sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động giáo dục pháp luật đạt hiệu quả cao. Thiếu một cơ chế pháp lý cụ thể cho việc định hướng và triển khai giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính sẽ kìm hãm, làm chậm trễ và suy giảm hiệu quả của hoạt động này.

Sự tác động, ảnh hưởng của các yếu tố kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật đối với giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính sẽ được chúng tôi khảo sát và phân tích cụ thể, chi tiết ở chương 3 của luận án.

### 2.3.5. GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI - NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Cũng như ở Việt Nam, giáo dục pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng rất được nhà nước, các cơ quan chức năng của các nước trên thế giới quan tâm và xúc tiến mạnh mẽ. Việc khảo sát, đánh giá giáo dục pháp luật ở một số nước trên thế giới là để tạo một cái nhìn đối sánh với công tác này ở Việt Nam, rút ra các bài học kinh nghiệm và vận dụng chúng vào lý luận cũng như thực tiễn nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay.

#### ***2.3.5.1. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ***

Công tác giáo dục pháp luật ở Hoa Kỳ được Chính phủ rất quan tâm. Chính phủ đã có những đầu tư đáng kể cho giáo dục - đào tạo nói chung và giáo dục pháp luật nói riêng. Để thực hiện chiến lược phổ cập giáo dục đại học, nền giáo dục Hoa Kỳ đang tiến hành rộng rãi hình thức đại học cộng đồng (community college) với thời hạn học chỉ có 2 năm tại các khu vực tập trung đông dân cư. Chương trình đại học cộng đồng được thiết kế theo mô đun nên học xong đại học cộng đồng được cấp bằng cử nhân bán phần và có thể đi làm, sau đó có thể học tiếp theo chương trình đại học 4 năm. Loại hình giáo dục đặc thù này đã tạo nhiều cơ hội cho công dân Hoa Kỳ được học đại học để có thể làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước, trở thành công chức nhà nước.

Giáo dục pháp luật ở Hoa Kỳ rất được coi trọng. Việc tuyển sinh và đào tạo luật được tiến hành tại Khoa Luật thuộc các Trường Đại học tổng hợp, trong đó có những Trường Đại học tổng hợp nổi tiếng như Harvard, Yale, Stanford.... Để theo học ngành luật, thí sinh phải tốt nghiệp một bằng đại học. [xem 10, tr.13].

Làm nghề luật và các công tác liên quan đến pháp luật là nghề được xã hội Hoa Kỳ tôn vinh và là nghề có thu nhập cao. Hoa Kỳ là nước theo truyền thống pháp luật án lệ (common law) nên những người không có kiến thức chuyên môn sâu về pháp luật sẽ không thể biết được các thủ tục pháp lý cần thiết để thực thi công vụ, tư vấn pháp luật. Sinh viên, sau khi tốt nghiệp chuyên ngành luật, có thể tham gia dự tuyển vào các cơ quan hành chính nhà nước và trở thành công chức nhà nước, đảm trách các công việc có liên quan đến pháp luật với khoản thu nhập rất cao so với các ngành khác. Còn đối với những người muốn trở thành công chức chuyên ngành luật, như Thẩm

phán, Công tố viên, đều phải trải qua một quá trình đào tạo chuyên ngành với các kỹ năng chuyên sâu, vì đây là những nghề đòi hỏi có trình độ kiến thức sâu sắc về pháp luật, có năng khiếu và có uy tín.

Những người đã tốt nghiệp khoa luật của các Trường đại học tổng hợp hệ 4 năm có thể dự thi và tham gia học chương trình đào tạo sau đại học với hai bậc đào tạo là thạc sĩ và tiến sĩ tại các cơ sở đào tạo luật. Cuối mỗi khóa học, sau khi tốt nghiệp được cấp văn bằng học vị theo thông lệ chung. Tuy nhiên, những người có học vị thạc sĩ, tiến sĩ, nếu muốn hành nghề luật vẫn buộc phải theo học một khóa đào tạo chuyên ngành để được cấp chứng chỉ hành nghề. Phần nhiều sinh viên tốt nghiệp ngành luật chọn làm nghề luật sư, gồm luật sư tranh tụng và luật sư tư vấn với mức thu nhập cao gấp 3 - 4 lần so với thu nhập bình thường khác [xem thêm 10, tr.14].

Là quốc gia có truyền thống đào tạo luật lâu đời, công tác giáo dục pháp luật cho công chức nhà nước ở Hoa Kỳ hầu như chỉ được thực hiện trước khi họ trở thành công chức nhà nước, không có chuyện nợ bằng cấp, không chấp nhận là công chức nhà nước chuyên ngành luật trước khi đi học luật. Bởi vậy, bộ máy lãnh đạo chính quyền nhà nước ở trung ương và địa phương của Hoa Kỳ có thể thay đổi thông qua các cuộc bầu cử theo nhiệm kỳ, nhưng đội ngũ công chức nhà nước vẫn tương đối ổn định, do họ đã được trang bị kiến thức pháp luật, tích lũy được nhiều kinh nghiệm qua thời gian công tác, tinh thông nghiệp vụ trong thực hiện và áp dụng pháp luật.

***Bài học kinh nghiệm cho công tác giáo dục pháp luật ở Việt Nam:** Xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có tính kế thừa, ổn định lâu dài, có kiến thức, hiểu biết pháp luật ở trình độ cao, tinh thông nghiệp vụ hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi công tác giáo dục pháp luật phải luôn được đề cao và đi trước một bước. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải được triển khai trước khi tuyển dụng, bổ nhiệm công chức; phải được thực hiện bởi các cơ sở giáo dục pháp luật có uy tín tầm quốc gia, từng bước nâng tầm khu vực và quốc tế.*

#### **2.3.5.2. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức ở Cộng hòa Liên bang Nga**

Hiện nay, ở Cộng hòa Liên bang Nga có 4 Học viện Luật, 26 Trường Đại học Luật, 53 khoa Luật thuộc các Trường Đại học Tổng hợp, phân bố rộng khắp trên toàn lãnh thổ đất nước này với thời gian đào tạo trung bình từ 4 năm đến 5 năm. Ngoài ra,



còn có các cơ sở đào tạo luật do các cơ quan hành chính địa phương thành lập (thời gian đào tạo từ 1 - 1,5 năm) nhằm đáp ứng kịp thời nhu cầu sử dụng cán bộ, công chức nhà nước của các cơ quan hành chính địa phương.

Về hệ thống văn bằng luật, văn bằng luật trình độ sơ cấp được cấp cho cán bộ, công chức sau khi tốt nghiệp các cơ sở đào tạo luật tại địa phương với thời gian từ 1 đến 1,5 năm. Đối tượng tuyển sinh của hệ này là các học sinh tốt nghiệp đã phổ thông trung học. Văn bằng luật trình độ trung cấp được cấp cho những người được đào tạo tại các trường luật (công lập và dân lập) với thời gian đào tạo từ 2 đến 3 năm. Đối tượng tuyển sinh của hệ này là các học sinh không đủ điểm vào các trường đại học luật. Những người có văn bằng trung cấp luật sau khi ra trường sẽ làm tư vấn pháp luật cho các doanh nghiệp, công ty, làm công chức trong các cơ quan hành chính cấp cơ sở, làm trợ lý cho các điều tra viên, trợ lý cho luật sư, cảnh sát, thuế vụ... Bằng cử nhân luật hệ 4 năm chủ yếu áp dụng cho các trường dân lập được thành lập theo quyết định của Chính phủ. Bằng cử nhân luật hệ 5 năm áp dụng cho sinh viên tốt nghiệp các trường luật công lập truyền thống và một số trường dân lập. Những người có bằng cử nhân luật hệ 5 năm, sau khi ra trường có thể được tuyển dụng, bổ nhiệm vào các chức danh công chức đòi hỏi trình độ cao, như thẩm phán, điều tra viên, công tố viên... Đối với loại hình đào tạo cử nhân luật hệ 5 năm, các trường luật bắt buộc phải tuân thủ nghiêm ngặt nội dung chương trình đào tạo do Ủy ban Giáo dục Quốc gia quy định, gồm 46 môn học bắt buộc (chưa kể các môn sinh viên tự chọn); trong khi đó, hệ đào tạo cử nhân luật 4 năm chỉ có 28 môn học bắt buộc. Dư luận trong giới công chức nhà nước ở Nga không đồng tình với quyết định của Ủy ban Giáo dục Quốc gia Nga về việc công nhận những người có bằng cử nhân luật hệ 4 năm có quyền đảm nhiệm các chức vụ trong các cơ quan nhà nước như những công chức có bằng cử nhân luật hệ 5 năm. Tuy nhiên, để đáp ứng kịp thời nhu cầu cán bộ, công chức pháp lý trong các cơ quan hành chính nhà nước, nhiều địa phương ở Nga vẫn tiếp nhận [xem thêm 10, tr.3].

Như vậy, có thể thấy, sau khi chuyển đổi thể chế chính trị và xây dựng, phát triển nền kinh tế thị trường, nhu cầu về cán bộ pháp lý có sự tăng vọt trong xã hội Nga. Để đáp ứng nhu cầu đó, Chính phủ Liên bang Nga đã phải chấp nhận giải pháp cho phép mở thêm các trường dân lập và cho phép đào tạo luật tại các địa phương (trước đây, chỉ có các trường đại học công lập do nhà nước quản lý mới có chức năng này).

Ngoài ra, việc cho phép các cơ sở giáo dục pháp luật đào tạo hệ sơ cấp và trung cấp luật với thời gian ngắn cũng là để đáp ứng nhu cầu xã hội nói chung và nhu cầu cán bộ, công chức pháp lý của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Sau năm 1993, loại hình đào tạo tại chức luật cũng được Nhà nước Nga chú trọng nhằm bổ sung nguồn cán bộ, công chức pháp lý thiếu hụt. Dù rằng trình độ kiến thức pháp luật, năng lực chuyên môn của những người có loại văn bằng khác nhau là vấn đề gây tranh cãi, nhưng trong một xã hội văn minh thì nhu cầu về đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước có trình độ hiểu biết pháp luật cũng ngày càng cao hơn nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước Nga. Trong thời gian tới, Chính phủ Nga sẽ xiết chặt công tác quản lý đào tạo luật cũng như tuyển dụng công chức ngành luật.

*Bài học kinh nghiệm cho công tác giáo dục pháp luật ở Việt Nam: Trong giai đoạn quá độ, chuyển đổi nền kinh tế và cải cách hành chính, đáp ứng nhu cầu cán bộ, công chức pháp lý, chúng ta chấp nhận việc đa dạng hóa các cơ sở giáo dục pháp luật cũng như các hình thức giáo dục pháp luật cho đối tượng cán bộ, công chức hành chính. Song, về lâu dài, khi công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức đã ổn định tương đối, Nhà nước pháp quyền cần chuẩn hóa các cơ sở chuyên giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, chuẩn hóa nội dung, chương trình, hình thức và thời gian giáo dục, đào tạo luật cho đội ngũ cán bộ này.*

### **2.3.5.3. Giáo dục pháp luật cho công chức ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa**

Trong giai đoạn phát triển hiện nay, Chính phủ Trung Quốc đã coi việc tăng cường công tác giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật cho nhân dân nói chung, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước nói riêng là nhiệm vụ có tầm quan trọng hàng đầu, là một yếu tố văn hóa - tinh thần không thể thiếu đối với xã hội Trung Quốc hiện nay. Trong một thời gian dài ở Trung Quốc, người ta đã phổ biến tư tưởng không thừa nhận vai trò của pháp luật theo truyền thống “pháp trị”, thậm chí đã có lúc phủ nhận vai trò của pháp luật, đề cao biện pháp “đức trị”. Từ năm 1985, Trung Quốc đã áp dụng các biện pháp tuyên truyền pháp luật qua các phương tiện truyền thông. Tháng 6/1985, Trung Quốc đã tiến hành hội nghị toàn quốc về công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật. Tháng 11/1985, Ủy ban thường vụ Quốc vụ viện Trung Hoa đã thông qua Nghị quyết về Chương trình 5 năm phổ biến và giáo dục pháp luật cho công dân. Để thực hiện chương trình này, Trung Quốc đã mở các loại hình đào tạo, các khóa bồi dưỡng kiến thức pháp lý cho cán bộ, công chức nhà nước. Chương trình giáo dục pháp luật

phổ thông đã được đưa vào tất cả các bậc học. Các phương tiện thông tin đại chúng thường xuyên phổ biến, tuyên truyền các bộ luật, luật quan trọng, như Hiến pháp, Bộ luật hình sự, Bộ luật dân sự, Luật thuế, Luật bảo vệ môi trường... Nhiều lớp học phổ biến pháp luật được mở ở các vùng nông thôn. Chính phủ Trung Quốc còn tăng cường xuất bản các Tạp chí pháp luật, tổ chức hội thảo, triển lãm các chuyên đề pháp lý.

Hiện nay, ở Trung Quốc có 37 cơ sở đào tạo luật, trong đó có 5 Trường Đại học Luật, lớn nhất là Trường Đại học Chính Pháp Bắc Kinh. Ngoài ra còn có trường luật do Tòa án tối cao quản lý với trung bình 35.000 học viên mỗi năm. Loại hình trường này chủ yếu đào tạo nguồn cán bộ, công chức pháp lý cho các cơ quan tòa án, viện kiểm sát và các cơ quan công quyền khác. Thời gian đào tạo một khóa học luật ở Trung Quốc là 4 năm. Nội dung chương trình đào tạo cử nhân luật gồm các môn chủ yếu: Lý luận nhà nước và pháp luật, Luật Hiến pháp, Luật Hành chính, Luật Hình sự, Luật Tố tụng hình sự, Luật Dân sự, Luật Tố tụng dân sự, Luật Kinh tế, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Tài chính, Công pháp quốc tế, Tư pháp quốc tế, Tội phạm học, Chính trị học, Mỹ học... Ngoài ra, sinh viên còn có cơ hội lựa chọn các môn học tự chọn theo chuyên ngành đào tạo. Sau khi tốt nghiệp, cử nhân luật được tuyển dụng hoặc thi tuyển vào làm việc ở nhiều loại cơ quan, tổ chức, trong đó có các cơ quan hành chính nhà nước [xem thêm 10, tr.5 - 6]. Tăng cường pháp chế trong cán bộ, công chức, cơ quan nhà nước là vấn đề được đặt biệt coi trọng ở Trung Quốc. Việc Trung Quốc trừng phạt nghiêm khắc các cán bộ, công chức nhà nước vi phạm pháp luật, phạm tội, kể cả người đó là Ủy viên Bộ Chính trị, là những minh chứng sống động cho việc duy trì kỷ cương, phép nước.

Trong quá trình chuẩn bị cũng như sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), bên cạnh việc tích cực sửa đổi, bổ sung, ban hành các văn bản pháp luật nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tích tương thích của pháp luật quốc nội với pháp luật quốc tế, Chính phủ Trung Quốc tích cực phát huy những khả năng hiện có để giáo dục pháp luật, đào tạo một đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ pháp lý cao với những loại hình đào tạo khác nhau nhằm bổ sung cán bộ, công chức cho các cơ quan nhà nước và đáp ứng nhu cầu của các doanh nghiệp trong thời kỳ hội nhập. Đặc biệt, các cơ sở đào tạo luật ở Trung Quốc rất coi trọng việc cung cấp cho cán bộ, công chức các kiến thức về pháp luật quốc tế; cử nhiều sinh viên, cán bộ, công chức trẻ đi học luật ở những nước có nền luật học tiên tiến, phát triển, như Anh, Mỹ, Pháp.

*Bài học kinh nghiệm cho công tác giáo dục pháp luật ở Việt Nam: Trong nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cần chú trọng cung cấp không chỉ kiến thức về các nguyên tắc, quy định của pháp luật quốc gia, mà còn phải hết sức chú ý trang bị các kiến thức, hiểu biết về pháp luật quốc tế cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhằm đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế. Bên cạnh đó, tăng cường các nguyên tắc pháp chế trong hoạt động hành chính - công vụ của cán bộ, công chức hành chính là một “liều thuốc” công hiệu để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong sạch, vững mạnh.*

#### **2.3.5.4. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức ở Cộng hòa Singapore**

Singapore là quốc gia có nền giáo dục được đánh giá là tiên tiến bậc nhất ở khu vực Đông Nam Á. Ngay say khi giành được độc lập, Singapore đã chú trọng xây dựng chiến lược phát triển giáo dục, tăng cường đào tạo nguồn nhân lực để nâng cao đời sống và phát triển xã hội. Tại Singapore chỉ có một cơ sở giáo dục pháp luật duy nhất là Khoa Luật thuộc Trường Đại học Tổng hợp Quốc gia Singapore (NUS). Khoa Luật này được thành lập từ năm 1959 và khóa đầu tiên tốt nghiệp ra trường năm 1961. Chương trình đào tạo luật của NUS là 4 năm với mục tiêu trang bị cho sinh viên kiến thức pháp luật và các khoa học khác để sinh viên ra trường có thể làm việc trên phạm vi rộng, không phải chỉ để hành nghề luật, mà còn trở thành cán bộ, công chức làm việc cho Chính phủ, bộ máy hành chính hoặc các tổ chức kinh doanh, tổ chức quốc tế...

Chương trình giáo dục pháp luật của Singapore không chỉ nhằm đảm bảo hàm lượng kiến thức pháp luật, mà còn chú trọng các kỹ năng áp dụng pháp luật. Quá trình đào tạo luật được chia thành 2 giai đoạn: Giai đoạn 1 (năm thứ nhất và năm thứ hai) tập trung vào việc trang bị kiến thức cơ sở về một số môn luật, như luật hiến pháp, luật hình sự, luật hợp đồng, luật công.v.v.; trang bị cho sinh viên các kỹ năng cơ bản, như phân tích tình huống, sự kiện, vụ việc pháp lý cụ thể, viết văn bản tư vấn, bào chữa... Tất cả các môn học ở giai đoạn 1 đều là môn bắt buộc, trừ các môn không liên quan đến luật thì sinh viên có quyền tự chọn theo danh mục nhà trường đưa ra. Giai đoạn 2 (năm thứ ba và năm thứ tư) tập trung đào tạo chuyên môn sâu theo các chuyên ngành luật mà sinh viên tự chọn. Ngoài 3 môn luật bắt buộc (luật chứng cứ và tố tụng, luật sở hữu, luật công ty), sinh viên buộc phải chọn ít nhất 6 môn trong danh mục tự chọn, như luật so sánh, luật quốc tế... Ngoài chương trình đào tạo cử nhân, Khoa Luật của NUS còn đào tạo bậc sau đại học, gồm thạc sĩ và tiến sĩ [xem thêm 10, tr.28 - 29].

Về phương pháp giáo dục, Khoa Luật của NUS rất chú trọng phương pháp thảo luận nội dung các bài giảng thông qua việc nêu và phân tích các tình huống pháp lý cụ thể. Phương pháp thực hành áp dụng pháp luật (giải quyết các vụ việc hành chính, mở phiên tòa tập sự xét xử các vụ án hình sự...) được áp dụng nhiều ở các môn học.

*Bài học kinh nghiệm cho công tác giáo dục pháp luật ở Việt Nam: Công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta cần hướng tới không chỉ đảm bảo hàm lượng kiến thức pháp luật, mà còn chú trọng trang bị các kỹ năng áp dụng pháp luật trong hoạt động thực tiễn hành chính - công vụ cho đội ngũ cán bộ này. Phương pháp giáo dục pháp luật cần tránh khô khan, giáo điều, luôn gắn với các tình huống, sự kiện pháp lý hành chính cụ thể.*

#### **2.3.5.5. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức ở Cộng hòa Philippin**

Philippin cũng là quốc gia trong khu vực Đông Nam Á có chính sách quan tâm mạnh mẽ đến công tác giáo dục - đào tạo. Trong lĩnh vực giáo dục pháp luật ở Philippin, nhà nước đã ban hành Đạo luật Cộng hòa số 7662 năm 1993, quy định về việc thành lập Ủy ban Giáo dục và Đào tạo pháp luật nhằm cải cách và đổi mới hoạt động giáo dục pháp luật. Tại Philippin, công tác đào tạo luật do các Khoa Luật thuộc các Trường Đại học Tổng hợp đảm nhiệm và đều được thực hiện thông qua Anh ngữ. Các cơ sở đào tạo luật có thể là trường công hoặc trường tư, trong đó có ba trường công lập nổi tiếng là Trường Đại học Tổng hợp Philippine, Trường Đại học Tổng hợp Quốc gia mang tên Mariano Marcos và Trường Đại học Tổng hợp Quốc gia Mindanao.

Theo quy định của Hiến pháp Philippin, các trường luật là những cơ sở đào tạo bậc cao nên các trường này có thể tự cấp bằng cho sinh viên tốt nghiệp. Tuy nhiên, các trường này phải tuân thủ chặt chẽ và chịu sự kiểm tra nghiêm ngặt của Nhà nước. Hiện nay, trên toàn lãnh thổ Philippin có 54 trường luật tư. Hội đồng các trường đại học Philippin đã phối hợp với Đoàn luật sư Philippin quy định một hệ thống các tiêu chuẩn cho việc giáo dục, đào tạo pháp luật. Hệ thống các tiêu chuẩn này là cơ sở pháp lý để Tòa án tối cao xác định tư cách và xem xét nội dung giáo dục pháp luật của các trường luật tư. Theo quy định, các trường luật tư phải thực hiện một chương trình đào tạo gồm các môn học bắt buộc với thời gian đào tạo từ 4 năm đến 4,5 năm; riêng Trường Đại học Tổng hợp Philippin áp dụng một chương trình đào tạo mang tính chất lựa chọn, theo đó, sinh viên phải học đủ các học phần cơ bản và được phép tự chọn 20% số học phần khác trong chương trình đào tạo cử nhân luật của trường.

Các trường luật ở Philippin áp dụng phương pháp giáo dục pháp luật kết hợp chặt chẽ giữa thuyết giảng và thảo luận. Trường Đại học Tổng hợp Philippin sử dụng phương pháp giảng dạy theo lối phân tích trực tiếp dựa trên các tình huống và vụ việc pháp lý cụ thể; sử dụng phương pháp thảo luận linh hoạt tùy theo chủ đề pháp luật, phong cách cũng như năng lực của giáo viên hướng dẫn thảo luận. Tòa án tối cao Philippin có quyền lực rất lớn không chỉ trong lĩnh vực thi hành, áp dụng pháp luật, mà cả trong lĩnh vực giáo dục pháp luật. Tòa án tối cao yêu cầu nội dung chương trình giáo dục pháp luật phải bao gồm các môn luật cơ bản, như Luật Hiến pháp, Luật hình sự, Luật dân sự, Luật hành chính, Luật lao động, Luật thương mại, Luật tổ chức nhà nước, Luật công chức, Luật quốc tế, Kỹ thuật lập pháp, Các chế định pháp luật, Các kỹ năng nghề luật, Các vấn đề thực tiễn về tranh tụng và sang nhượng tài sản.v.v.

Vấn đề thực tập, tập sự của sinh viên luật cũng rất được quan tâm. Nhà nước Philippin đã ban hành các văn bản pháp quy quy định chế độ thực tập đối với sinh viên luật. Chẳng hạn, Quy chế 1328 ngày 18/2/1986 của Tòa án tối cao Philippin cho phép sinh viên luật năm cuối có thể ra trước tòa làm đại diện tranh tụng không hưởng thù lao cho những thân chủ nghèo khó trong các vụ việc hình sự, dân sự, lao động, giải quyết các vụ việc hành chính... Việc thực tập, tham gia tranh tụng của sinh viên luật được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ và điều hành trực tiếp của một thành viên thuộc Đoàn luật sư được nhà trường chấp thuận và mọi thủ tục, giấy tờ phải được vị luật sư này lập ra trên cơ sở của Quy chế 1328. Khi thực tập, tranh tụng, giải quyết các vụ việc hành chính, sinh viên luật cũng phải tuân thủ các quy tắc, chuẩn mực nghề nghiệp như một luật sư hay công chức nhà nước thực thụ [xem thêm 10, tr.30 - 32].

***Bài học kinh nghiệm cho công tác giáo dục pháp luật ở Việt Nam:*** Trong giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, cần quy định nội dung chương trình giáo dục pháp luật chặt chẽ và giám sát việc thực hiện chương trình đó; chú trọng rèn luyện cho cán bộ, công chức hành chính kỹ năng thực hành áp dụng pháp luật gắn với các sự kiện hành chính cụ thể; có quy chế quy định chế độ thực tập, tập sự cho người học và giám sát chặt chẽ việc thực hiện quy chế. Có làm được như vậy, chúng ta mới có thể đào tạo được một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính vừa am hiểu pháp luật chuyên ngành, vừa áp dụng thành thạo pháp luật trong thực thi công vụ.

## Kết luận chương 2

1. Nhà nước pháp quyền là một hình thức (phương thức) tổ chức và vận hành quyền lực - mà quyền lực đó thuộc về nhân dân, dựa trên các nguyên tắc phục tùng tính tối cao của pháp luật, phân công quyền lực, dân chủ, công bằng; nhằm mục đích bảo vệ tối đa chủ quyền của nhân dân. Từ nhận thức lý luận và qua thực tiễn lãnh đạo, Đảng ta đã khái quát năm đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; trong đó, đặc trưng thứ nhất là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang đặt ra cho công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính những yêu cầu cấp thiết, như phải nhấn mạnh tính tối cao của pháp luật, phải trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật về quyền con người, pháp luật quốc tế...

2. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nói riêng có chức năng và nhiệm vụ vô cùng quan trọng. Họ là lực lượng nòng cốt trong cơ quan hành chính, thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính một cách trực tiếp hoặc gián tiếp trên các mặt xây dựng, triển khai thực hiện và kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật. Nhà nước trao quyền cho cán bộ, công chức hành chính để họ hoàn thành nhiệm vụ quản lý nhà nước, quản lý xã hội trên nhiều lĩnh vực. Để làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức hành chính phải đáp ứng nhiều tiêu chuẩn, trong số các tiêu chuẩn đó, trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính có tầm quan trọng hàng đầu. Mặt khác, cán bộ, công chức hành chính phải có sự hiểu biết chuyên sâu về hệ thống pháp luật điều chỉnh lĩnh vực chuyên môn, nghiệp vụ mà mình đang công tác. Họ còn phải biết vận dụng đúng đắn pháp luật để giải quyết tốt công việc được giao. Điều đó chỉ có thể đạt được bằng con đường giáo dục pháp luật cho chính đối tượng này.

3. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là hoạt động có định hướng, có tổ chức, thông qua các phương pháp đặc thù và bằng nhiều hình thức khác nhau, hướng tới cung cấp, trang bị cho cán bộ, công chức hành chính những tri thức, hiểu biết về các vấn đề pháp luật nói chung, về các vấn đề pháp luật cụ thể liên quan đến hoạt động hành chính - công vụ nói riêng, các kỹ năng thực hiện và áp dụng pháp

luật, nhằm làm hình thành ở họ tri thức pháp luật, tình cảm pháp luật và hành vi phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành cũng như những đòi hỏi đặc thù của lĩnh vực hoạt động hành chính. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi tính chuyên ngành, chuyên nghiệp cao; phải có sự lựa chọn, phân loại cụ thể, hợp lý về đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật...

Quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính được tạo thành bởi các yếu tố: mục đích, mục tiêu, chủ thể, đối tượng, nội dung, phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật. Chủ thể giáo dục pháp luật gồm cả cơ sở giáo dục, đào tạo về pháp luật và các nhà giáo dục pháp luật. Đối tượng của giáo dục pháp luật là đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Nội dung giáo dục pháp luật là những kiến thức, hiểu biết pháp luật nói chung, pháp luật hành chính nói riêng và cả những kiến thức về kỹ năng nghề nghiệp, giao tiếp, ứng xử. Phương pháp giáo dục pháp luật chủ yếu là nêu tình huống, sự kiện hành chính để tạo sự tranh luận, thảo luận sôi nổi, rèn luyện kỹ năng thực hành pháp luật. Hình thức giáo dục pháp luật tuy đa dạng, nhưng chỉ nên giới hạn ở hình thức đào tạo, tập huấn và bồi dưỡng kiến thức pháp luật.

Việc tham khảo công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức ở một số nước trên thế giới giúp chúng ta có một cái nhìn so sánh và rút ra được những bài học kinh nghiệm bổ ích, phục vụ cho việc đánh giá thực trạng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính Việt Nam và luận chứng những giải pháp cơ bản để nâng cao chất lượng của công tác này ở nước ta hiện nay.



### Chương 3

## **THỰC TRẠNG KIẾN THỨC, HIỂU BIẾT PHÁP LUẬT CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH VÀ GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

Việc xem xét, đánh giá thực trạng, tìm hiểu nguyên nhân của một vấn đề, sự kiện, hiện tượng xã hội nhất định, trong đó có vấn đề hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, luôn đòi hỏi, bên cạnh cơ sở lý luận, phải có luận cứ thực tiễn. Luận cứ thực tiễn sẽ giúp cho sự phân tích, đánh giá thực trạng, nguyên nhân của vấn đề mang tính đúng đắn, khách quan và khoa học, tránh được sự suy diễn chủ quan, duy ý chí. Theo nguyên tắc đó, để tạo luận cứ thực tiễn cho việc đánh giá đúng thực trạng hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay, tác giả luận án đã tiến hành xây dựng, phát ra, thu về các phiếu thăm dò ý kiến với các câu hỏi liên quan tới các khía cạnh khác nhau của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Cuộc điều tra nhằm mục đích phục vụ trực tiếp cho luận án. Bởi vậy, các bảng số liệu và từng số liệu cụ thể được dùng trong luận án, nếu không có sự dẫn nguồn cụ thể, thì có nghĩa đó là các bảng số liệu và số liệu được khai thác từ cuộc điều tra này của chính tác giả luận án. Mẫu phiếu thăm dò ý kiến được trình bày ở *Phụ lục 1*; kết quả xử lý phiếu thăm dò ý kiến được trình bày ở *Phụ lục 2*.

### **3.1. TRÌNH ĐỘ KIẾN THỨC, HIỂU BIẾT PHÁP LUẬT CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

#### **3.1.1. NHỮNG THÀNH TỰU VỀ TRÌNH ĐỘ KIẾN THỨC, HIỂU BIẾT PHÁP LUẬT CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH**

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, đất nước ta đang tiến hành công cuộc đổi mới toàn diện, sâu sắc trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Một trong những đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là phải xây dựng và phát triển bền vững nền hành chính quốc gia trong sạch, vững mạnh. Việc xây dựng được một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính công tâm, thạo việc, “vừa hồng, vừa chuyên” là điều kiện tiên quyết, là khâu then chốt quyết định sự thành công của nền hành chính này. Muốn hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, ngoài những kiến thức, kỹ năng về chuyên môn, nghiệp

vụ, cán bộ, công chức hành chính còn phải có một nền tảng kiến thức, hiểu biết pháp luật vừa để phục vụ cho thực tế công việc, vừa để giải thích cho người dân hiểu pháp luật của nhà nước. Nhận thức rõ về vấn đề này, trong những năm qua, bằng nỗ lực cá nhân và thông qua chính sách giáo dục pháp luật của nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đã đạt được những thành tựu nhất định trong việc tích lũy, nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật.

**Thứ nhất**, về cơ bản, đa số cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay đã nhận thức được vai trò, tầm quan trọng của những kiến thức, hiểu biết pháp luật trong quá trình thực thi công vụ.

Đội ngũ cán bộ, công chức có vị trí, vai trò hết sức quan trọng, có ý nghĩa quyết định đối với sự thành công của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa quản lý xã hội, điều hành các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội bằng pháp luật và thông qua pháp luật. Pháp luật luôn giữ vị trí thượng tôn trong nhà nước pháp quyền, không một tổ chức, cơ quan hay cá nhân nào có thể đứng ngoài hay đứng trên pháp luật. Mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước, của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội..., của các cá nhân, trong đó có cán bộ, công chức hành chính, đều phải phải tuân theo pháp luật. Chính vì vậy, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải có một trình độ kiến thức, hiểu biết nhất định về pháp luật để thực thi công vụ.

Cán bộ, công chức là “công bộc”, “đầy tớ” của nhân dân, là những người đang hàng ngày, hàng giờ, trực tiếp hoặc gián tiếp giải quyết các vấn đề của bộ máy hành chính nhà nước, các quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của các cơ quan, tổ chức và nhân dân. Việc giải quyết các yêu cầu, đòi hỏi đó phải đảm bảo tính trung thực, khách quan và dựa trên cơ sở các nguyên tắc, quy định của pháp luật hiện hành. Chẳng hạn, cán bộ tư pháp - hộ tịch cấp xã là người thay mặt chính quyền giải quyết các công việc thuộc lĩnh vực tư pháp - hộ tịch, như thực hiện việc đăng ký và quản lý hộ tịch (đăng ký kết hôn, khai sinh, khai tử...) theo nhiệm vụ được phân cấp quản lý, giúp Ủy ban nhân dân cấp xã soạn thảo, ban hành các văn bản quản lý theo quy định của pháp luật; tổ chức lấy ý kiến của nhân dân và các dự án luật, pháp lệnh theo hướng dẫn của cơ quan chuyên môn cấp trên, giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhân dân cấp xã, phường, thị trấn, quản lý lý lịch tư pháp, thống kê

tư pháp ở cấp xã [37, tr.74-75]. Để giải quyết đúng đắn các công việc chuyên môn nói trên, đòi hỏi cán bộ tư pháp cấp xã phải có kiến thức, hiểu biết pháp luật tối thiểu ở trình độ cử nhân luật, vì các công việc đó đều do pháp luật quy định. Ngoài ra, cán bộ tư pháp - hộ tịch còn phải có ý thức gương mẫu trong việc tuân thủ và chấp hành pháp luật, nắm vững kiến thức pháp luật để tuyên truyền giải thích cho dân hiểu.

Như vậy, muốn giải quyết các công việc chuyên môn kịp thời, đúng quy định của pháp luật thì đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải có kiến thức, hiểu biết pháp luật, phải có thái độ công minh, chính trực và tinh thần trách nhiệm cao. Hiểu biết pháp luật không chỉ để bản thân thi hành đúng pháp luật, mà còn có trách nhiệm tổ chức, thực hiện, giáo dục pháp luật cho quần chúng nhân dân, giải thích cho người dân hiểu và tuân thủ những nguyên tắc, quy định của pháp luật.

Chính vì nhận thức được đầy đủ vai trò, tầm quan trọng của những kiến thức, hiểu biết pháp luật trong quá trình thực thi công vụ nên đa số cán bộ, công chức hành chính đánh giá rất cao vai trò của kiến thức pháp luật. Theo kết quả một cuộc khảo sát cán bộ cấp xã trên địa bàn Hà Nội, vai trò của kiến thức pháp luật đối với cán bộ cấp xã được chia thành 4 cấp độ: rất cần thiết, cần thiết, không cần thiết lắm và không cần thiết. Kết quả cho thấy có tới 80,26% (244/304 cán bộ được hỏi) cho rằng, kiến thức, hiểu biết pháp luật có vai trò rất cần thiết đối với công việc chuyên môn của họ; có 17,43% (53/304 cán bộ) đánh giá là cần thiết, chỉ có 1,64% cho rằng có cũng được, không cũng được và 1 người duy nhất (0,33%) cho là không cần thiết. Tính chung, có tới 97,70% số cán bộ, công chức cấp xã khẳng định rằng, kiến thức hiểu biết pháp luật có vai trò *rất cần thiết* và *cần thiết* đối với hoạt động chuyên môn của họ [113, tr.220]. Một cán bộ cấp cơ sở khẳng định: “Kiến thức pháp luật đối với cán bộ cấp cơ sở là rất quan trọng, vì cán bộ xã là người gần dân nhất, hiểu rõ tình hình cơ sở nhất và cũng là người xử lý các tình huống pháp lý tại cơ sở. Nếu không có kiến thức pháp luật thì mọi chủ trương, đường lối, chính sách sẽ khó đạt được hiệu quả cao, không giúp cho dân hiểu rõ về đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước. Do vậy, khó mà lãnh đạo được nhân dân” [85, tr.99]. Còn theo kết quả điều tra xã hội học của Dự án 877/2000 thì cũng có tới 98,27% cán bộ, công chức đang làm việc tại các cơ quan kinh tế ở trung ương và địa phương cho rằng, kiến thức hiểu biết pháp luật có vai trò *rất cần thiết* và *cần thiết* đối với hoạt động chuyên môn của đội ngũ cán bộ này [10, tr.123].

Kết quả khảo sát trong đội ngũ cán bộ, công chức hành chính của chính tác giả luận án cũng có sự tương đồng với các số liệu nêu trên (*xem bảng dưới*):

| STT              | Mức độ                        | Số phiếu | Tỷ lệ | Cộng dồn |
|------------------|-------------------------------|----------|-------|----------|
| 1                | Rất cần thiết                 | 542      | 87.3  | 87.3     |
| 2                | Cần thiết                     | 76       | 12.2  | 99.5     |
| 3                | Có cũng được, không cũng được | 3        | 0.5   | 100.0    |
| <i>Tổng cộng</i> |                               | 621      | 100.0 |          |

Có tới 99,5% số cán bộ, công chức hành chính được hỏi khẳng định về vai trò rất cần thiết và cần thiết của tri thức pháp luật đối với công tác chuyên môn của họ. Một đồng chí Phó chủ tịch tỉnh giải thích về điều này như sau: “Pháp luật là phương tiện để Nhà nước quản lý kinh tế - xã hội. Cán bộ, công chức hành chính là người đại diện cho pháp luật thực hiện chức năng quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội, nên họ phải có kiến thức pháp luật mới có thể thực thi nhiệm vụ, triển khai chủ trương, chính sách của Nhà nước nhanh nhất, đồng bộ và có hiệu quả trên quy mô rộng. Hơn nữa, công dân được làm những gì mà pháp luật không cấm, công chức được làm những gì mà pháp luật cho phép, nên công chức hành chính phải có kiến thức pháp luật để kiểm tra, kiểm soát hoạt động của các tổ chức, công dân và của chính mình”.

Những số liệu dẫn luận trên đây cho phép khẳng định rằng, về cơ bản, đại đa số cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay đã nhận thức được đầy đủ vai trò, tầm quan trọng của những kiến thức, hiểu biết pháp luật trong quá trình thực thi công vụ. Đây là một tín hiệu vui đối với tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam - nơi mà pháp luật luôn được đề cao và giữ vai trò tối thượng.

**Thứ hai**, từ sự nhận thức đó, phần đông cán bộ, công chức hành chính đã có sự chủ động, tích cực trong việc học tập, nghiên cứu, cập nhật thông tin pháp luật để có một trình độ kiến thức, hiểu biết nhất định về pháp luật.

Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không dừng lại ở sự nhận thức vai trò, tầm quan trọng của những kiến thức, hiểu biết pháp luật trong quá trình thực thi công vụ hành chính; điều quan trọng hơn, họ đã biết chuyển từ nhận thức sang hành động thông qua việc chủ động, tích cực học tập, nghiên cứu pháp luật, cập nhật thông tin mới về pháp luật nhằm trang bị cho mình một trình độ kiến thức, hiểu biết nhất định về pháp luật. Sở dĩ có sự chuyển biến từ nhận thức đến hành động đó, theo chúng tôi, là xuất phát từ lý do lịch sử của vấn đề.

Chúng ta đều biết, sau Cách mạng tháng 8 năm 1945, do hoàn cảnh đất nước có chiến tranh, mọi hoạt động của Nhà nước và xã hội phải quản lý theo nguyên tắc tập trung với mục tiêu hàng đầu là đánh thắng giặc ngoại xâm, tiến tới hòa bình, thống nhất nước nhà. Trước lợi ích cơ bản, lâu dài của dân tộc, các tầng lớp nhân dân ta, trong đó có cán bộ, công chức hành chính, luôn thể hiện niềm tin tưởng tuyệt đối vào sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Mọi chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng đều nhanh chóng được các tầng lớp nhân dân quán triệt sâu sắc và triển khai áp dụng một cách nghiêm túc trong cuộc sống. Điều đó dần dần đã làm hình thành nên một quan niệm chung rằng, dường như mọi Chỉ thị, Nghị quyết của Đảng mang tính chỉ đạo, định hướng đều có hiệu lực thi hành cao hơn Chỉ thị, Nghị quyết của chính quyền và do đó có thể thay thế cho pháp luật. Sự tồn tại nhận thức pháp luật này trong Đảng, Nhà nước và nhân dân ta trong nhiều thập kỷ qua đã dẫn đến hậu quả là xem nhẹ việc xây dựng Nhà nước pháp quyền, thiếu quan tâm đến công tác giáo dục dân trí nói chung, giáo dục pháp luật nói riêng. Vì vậy, việc tạo ra một ý thức, thói quen tôn trọng và tuân thủ pháp luật trong nhân dân và trong đội ngũ cán bộ, công chức là rất khó khăn, vì họ đã quen với kiểu điều chỉnh các quan hệ xã hội bằng các chỉ thị, bằng các mệnh lệnh hành chính. Điều đó đã làm hình thành trong nhiều cán bộ, công chức hành chính thói quen rằng, việc gì cũng xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên, không giải quyết công việc hành chính theo các nguyên tắc, quy định của pháp luật. Hệ quả tất yếu của vấn đề nêu trên là công tác giáo dục pháp luật không được quan tâm, trình độ hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế. Mãi đến năm 1986, khi đất nước bắt đầu công cuộc đổi mới toàn diện, vấn đề kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính mới có những chuyển biến tích cực.

Trong những năm qua, nhiều loại hình giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn về pháp luật được mở ra, phù hợp với điều kiện công tác của các đối tượng cán bộ, công chức hành chính, chỉ tiêu đào tạo các hệ chính quy, tại chức ... thường xuyên gia tăng, đã tạo điều kiện thuận lợi cho đội ngũ cán bộ này được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật. Có thể tham khảo kết quả cuộc khảo sát xã hội học trong đội ngũ cán bộ phường ở Hà Nội về trình độ kiến thức pháp luật của đội ngũ cán bộ này [113, tr.223]:

| Mã số | Trình độ kiến thức pháp luật | Số lượng | Tỷ lệ  | Cộng dồn |
|-------|------------------------------|----------|--------|----------|
| 1     | Chưa được học luật           | 28       | 9.24   | 9.24     |
| 2     | Trình độ sơ cấp              | 38       | 12.54  | 21.78    |
| 3     | Trình độ trung cấp           | 73       | 24.09  | 45.87    |
| 4     | Trình độ cao đẳng            | 21       | 6.93   | 52.81    |
| 5     | Trình độ đại học             | 140      | 46.20  | 99.01    |
| 6     | Trình độ sau đại học         | 2        | 0.66   | 100.00   |
|       | <i>Tổng số</i>               | 303      | 100.00 |          |

Bảng số liệu trên cho thấy, có 140 cán bộ (chiếm 46,20%) đã có trình độ cử nhân luật, 21 người có trình độ cao đẳng về luật (6,93%) và đặc biệt có 2 người (0,66%) đã đạt trình độ sau đại học. Tổng cộng, số cán bộ cấp phường ở Hà Nội có trình độ cao đẳng, đại học và sau đại học chuyên ngành luật chiếm 54,23% trong số cán bộ phường được khảo sát. Đối với cán bộ, công chức hành chính cấp cơ sở thì đây là tỷ lệ đáng kể, cho thấy phần đông cán bộ, công chức hành chính đã có sự chủ động, tích cực trong việc học tập, nghiên cứu.

Còn theo số liệu khảo sát cán bộ, công chức hành chính các cấp của chính tác giả luận án, trong số những người được hỏi, gần như tuyệt đối (99,3%) đã được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật, thể hiện trong bảng sau:

| Loại biến         | STT              | Kiến thức pháp luật | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|---------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Đã được trang bị    | 611      | 98.4  | 99.3         | 99.3     |
|                   | 2                | Chưa được trang bị  | 4        | 0.6   | 0.7          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                     | 615      | 99.0  | 100.0        |          |
| Biến không hợp lệ |                  |                     | 6        | 1.0   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                     | 621      | 100.0 |              |          |

Điều đó nói lên rằng, trước sự đổi mới từng ngày của xã hội, đòi hỏi cán bộ, công chức hành chính phải không ngừng học tập, rèn luyện, phải được trang bị kiến thức pháp luật một cách bài bản để thực thi nhiệm vụ, đáp ứng yêu cầu của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền và niềm mong đợi của quần chúng nhân dân.

Bên cạnh đó, một bộ phận đáng kể cán bộ, công chức hành chính đã có ý thức tự tìm hiểu, cập nhật thông tin, kiến thức mới về pháp luật. Thông tin về các chính sách, văn bản pháp luật mới có vai trò vô cùng quan trọng trong việc bổ sung, làm gia tăng tri thức, hiểu biết pháp luật; đồng thời, củng cố và nâng cao trình độ ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Chúng thường được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, như sách, báo, tạp chí, mạng điện tử Internet, thường được đề

cập nhiều trong các hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật. Kết quả thăm dò dư luận xã hội cho thấy, có 61,92% cán bộ, công chức phùng khẳng định thường xuyên tự cập nhật thông tin, kiến thức pháp luật [113, tr.230]. Tuy còn có những điều phải bàn, nhưng các số liệu trên phần nào nói lên rằng, phần đông cán bộ, công chức hành chính đã có sự chủ động, tích cực trong việc học tập, nghiên cứu, cập nhật thông tin pháp luật để có một trình độ kiến thức, hiểu biết nhất định về pháp luật.

*Thứ ba*, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đã vận dụng được kiến thức, hiểu biết pháp luật vào quá trình công tác, giải quyết các công việc hành chính - sự vụ. Sự tiếp thu, tích lũy kiến thức, hiểu biết pháp luật mới chỉ nói lên một khía cạnh về chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Khía cạnh cốt lõi, quan trọng hơn là cán bộ, công chức hành chính phải biết vận dụng và phát huy những kiến thức, hiểu biết pháp luật đó vào thực tiễn. Đây là quá trình chuyển từ “pháp luật trên giấy tờ” thành “pháp luật trong hành động”. Vấn đề này thường thể hiện trên hai phương diện:

*Một là*, cán bộ, công chức hành chính vận dụng kiến thức, hiểu biết pháp luật để tự điều tiết, điều chỉnh hành vi pháp luật của chính bản thân họ. Hành vi pháp luật, hiểu một cách đơn giản nhất, là hành vi diễn ra trong môi trường có sự điều chỉnh của pháp luật. Mỗi cán bộ, công chức hành chính, trước hết, là một công dân, có bổn phận, nghĩa vụ chấp hành pháp luật. Với vốn kiến thức, hiểu biết pháp luật của mình, họ có cơ sở để làm theo “cái được phép”, “cái bắt buộc phải thực hiện” và không làm “cái không được phép” trong hành vi pháp luật của mình. Hoạt động của cán bộ, công chức hành chính luôn được đặt dưới “tầm ngắm” của dư luận xã hội; bởi vậy, họ phải phấn đấu để trở thành công dân gương mẫu cho người dân noi theo.

*Hai là*, cán bộ, công chức hành chính vận dụng và phát huy kiến thức, hiểu biết pháp luật để giải quyết các công việc hành chính - sự vụ thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình. Khi tham gia vào các quan hệ pháp luật để thực thi nhiệm vụ, là những người đại diện cho các tổ chức, cơ quan nhà nước để thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lý. Hành vi xử sự của họ là tấm gương tuân thủ pháp luật không những của cá nhân họ mà còn của cơ quan, tổ chức mà họ đại diện. Trong con mắt của quần chúng nhân dân, mỗi sai sót, vi phạm của cán bộ, công chức đều gây nên những hình ảnh phản cảm, ấn tượng xấu, vì thế, kiến thức, hiểu biết pháp luật là nền tảng để cán bộ, công chức hành chính hình thành và nâng cao nhận thức về các quyền và nghĩa vụ pháp lý trong các quan hệ pháp luật, để có thái độ, hành vi xử sự phù hợp, đúng đắn.

Theo kết quả thăm dò dư luận xã hội, hiện nay, đa số cán bộ, công chức hành chính cấp cơ sở đã có quan điểm đúng đắn là giải quyết công việc chuyên môn dựa theo các nguyên tắc, quy định của pháp luật, chiếm 74,70% số cán bộ được hỏi. Người cán bộ, công chức cấp cơ sở thay mặt Nhà nước ở địa phương không được phép giải quyết công việc hành chính - sự vụ một cách tùy tiện, cảm tính, mà tất cả đều dựa trên các quy định của pháp luật. Như vậy, pháp luật luôn được cán bộ, công chức đề cao khi thi hành công vụ, có nghĩa, họ có ý thức tôn trọng và tuân thủ pháp luật [85, tr.66].

**Thứ tư**, trong quá trình nhận thức, tiếp thu, vận dụng kiến thức, hiểu biết pháp luật vào thực tiễn công tác, ý thức pháp luật nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đã từng bước hình thành và được củng cố. Ý thức pháp luật nghề nghiệp là ý thức pháp luật của các luật gia, của các nhà chức trách, của cán bộ, công chức mà nghề nghiệp của họ có liên quan đến việc hoạch định chính sách pháp luật, nghiên cứu, xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật. Ý thức pháp luật nghề nghiệp không chỉ biểu hiện ở trình độ kiến thức, hiểu biết cao về pháp luật, mà còn phản ánh trình độ nghiệp vụ pháp lý, kỹ năng vận dụng và áp dụng pháp luật vào giải quyết công việc thực tiễn của mỗi người [103, tr.19].

Cần nhìn nhận ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là ý thức pháp luật nghề nghiệp vì hoạt động chuyên môn của đội ngũ cán bộ này, về cơ bản, có liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến công tác tổ chức thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật và đưa pháp luật vào thực tế đời sống xã hội. Chẳng hạn, nhiệm vụ của cán bộ địa chính cấp xã phải thực hiện, gồm:

- Lập số địa chính đối với chủ sử dụng đất hợp pháp, lập sổ mục kê toàn bộ đất của xã, phường, thị trấn;

- Thẩm tra, lập văn bản đề Ủy ban nhân dân cấp xã trình Ủy ban nhân dân cấp trên quyết định về giao đất, thu hồi đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân và tổ chức thực hiện quyết định đó;

- Thu thập tài liệu, số liệu về số lượng đất đai, tham gia xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai; kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt;



- Thực hiện chế độ báo cáo, thống kê đất đai theo thời gian và mẫu quy định; phối hợp với cơ quan chuyên môn cấp trên trong việc đo đạc, lập bản đồ địa chính, bản đồ địa giới hành chính, giải phóng mặt bằng;

- Tuyên truyền, hòa giải những tranh chấp đất đai, tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai để giúp UBND cấp có thẩm quyền giải quyết [37, tr.76 - 77].

Để giải quyết tốt các nhiệm vụ nói trên, cán bộ địa chính phải dựa vào Luật Đất đai và các văn bản pháp luật khác có liên quan; cũng có nghĩa, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, đã dần dần từng bước hình thành ý thức pháp luật nghề nghiệp trong đội ngũ cán bộ này. Tuy nhiên, để đạt tới ý thức pháp luật ở trình độ cao, đòi hỏi mỗi cán bộ, công chức hành chính phải nỗ lực, phấn đấu rất nhiều; đồng thời, công tác giáo dục pháp luật cho họ phải đi vào chiều sâu và thực chất.

### 3.1.2. NHỮNG BẤT CẬP, HẠN CHẾ VỀ KIẾN THỨC, HIỂU BIẾT PHÁP LUẬT CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Bên cạnh những thành tựu, kết quả tích cực đã đạt được, các số liệu khảo sát cũng cho thấy những điểm bất cập, hạn chế về kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay, thể hiện ở hai mâu thuẫn cơ bản sau:

#### 3.1.2.1. Mâu thuẫn giữa “cái hiện có” và “cái cần có” trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính

Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật là để thực hiện công tác chuyên môn, để giải quyết đúng đắn các quan hệ về lợi ích giữa các chủ thể pháp luật; từ đó, hoàn thành nhiệm vụ được giao. Muốn cho điều đó trở thành hiện thực với đầy đủ ý nghĩa thực sự của nó thì cần phải có sự phù hợp giữa “cái hiện có” và “cái cần có” trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính. Tuy nhiên, hiện đang tồn tại mâu thuẫn giữa hai yếu tố này.

“Cái hiện có” là những kiến thức, hiểu biết pháp luật mà đội ngũ cán bộ, công chức hành chính tiếp nhận, lĩnh hội được trong quá trình tham gia các khóa đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật, là kết quả của hoạt động giáo dục pháp luật. Nhìn dưới khía cạnh này, “cái hiện có” trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của họ đang bộc lộ các hạn chế, bất cập sau đây:

Một là, phần lớn cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay mới chỉ được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật ở trình độ sơ cấp và trung cấp. Kết quả khảo sát

của tác giả cho thấy, trong số các cán bộ, công chức hành chính các cấp, các ngành được hỏi, có tới 53,6% mới chỉ đạt trình độ sơ cấp và trung cấp về luật. Bảng số liệu sau cho thấy rõ hơn điều đó.

| Loại biến         | STT              | Trình độ ĐT về luật  | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|----------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Trình độ Sơ cấp      | 115      | 18.5  | 19.8         | 19.8     |
|                   | 2                | Trình độ Trung cấp   | 196      | 31.6  | 33.8         | 53.6     |
|                   | 3                | Trình độ Cao đẳng    | 7        | 1.1   | 1.2          | 54.8     |
|                   | 4                | Trình độ Đại học     | 248      | 39.9  | 42.8         | 97.6     |
|                   | 5                | Trình độ Sau Đại học | 14       | 2.3   | 2.4          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                      |          | 580   | 93.4         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                      | 41       | 6.6   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                      | 621      | 100.0 |              |          |

Với phần đông mới chỉ đạt trình độ sơ cấp và trung cấp luật, rõ ràng, nhiều cán bộ, công chức hành chính chưa chú trọng học tập, nghiên cứu để nâng cao trình độ kiến thức pháp luật, chưa theo kịp sự đổi mới của hệ thống pháp luật, chậm trễ với tiến trình cải cách hành chính đang diễn ra sôi động hiện nay.

Hai là, một bộ phận đáng kể cán bộ, công chức hành chính được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật không phải bằng hình thức giáo dục, đào tạo chính quy, bài bản, mà là thông qua hình thức *tập huấn, bồi dưỡng theo chuyên đề* 39,3%. Cá biệt, có 11 người (1,8%) được trang bị kiến thức pháp luật bằng *hình thức đào tạo từ xa*.

| Loại biến         | STT              | Hình thức GDPL                     | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|------------------------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Tập huấn, bồi dưỡng theo chuyên đề | 241      | 38.8  | 39.3         | 39.3     |
|                   | 2                | Đào tạo hệ chính quy               | 205      | 33.0  | 33.4         | 72.8     |
|                   | 3                | Đào tạo hệ tại chức                | 156      | 25.1  | 25.4         | 98.2     |
|                   | 4                | Đào tạo hệ từ xa                   | 11       | 1.8   | 1.8          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                                    |          | 613   | 98.7         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                                    | 8        | 1.3   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                                    | 621      | 100.0 |              |          |

Tất nhiên, đây đều là những hình thức giáo dục pháp luật được Nhà nước cho phép và đang được sử dụng; song, vì nhiều lý do, chúng gây bất lợi cho việc nâng cao tri thức pháp luật. Hình thức tập huấn, bồi dưỡng theo chuyên đề pháp luật phù hợp và hiệu quả đối với việc cập nhật thông tin pháp luật mới, dùng cho những cán bộ, công chức hành chính đã tốt nghiệp cử nhân luật, cử nhân hành chính... Còn với những

người chưa được đào tạo luật bài bản thì nó không mang lại kiến thức pháp luật có tính hệ thống và toàn diện. Còn hình thức đào tạo từ xa, do sự dễ dàng của công tác tuyển sinh (ghi danh), sự buông lỏng quản lý... nên chất lượng còn thấp. Với tình trạng như vậy, “cái cần có” chưa thể đáp ứng yêu cầu về kiến thức, hiểu biết pháp luật của số cán bộ, công chức hành chính này được.

Ba là, thời điểm mà cán bộ, công chức hành chính được trang bị kiến thức, hiểu biết về pháp luật cũng có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với công tác chuyên môn của họ. Được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật một cách chính quy, bài bản trước khi trở thành cán bộ, công chức hành chính là một lợi thế đối với bản thân công chức cũng như cơ quan hành chính nhà nước. Công chức hành chính thì yên tâm phát huy những gì đã được học vào công tác chuyên môn, khi cần thiết thì tham gia các khóa tập huấn, bồi dưỡng ngắn hạn các chuyên đề pháp luật để cập nhật thông tin; cơ quan hành chính thì không lo thiếu cán bộ làm việc “vì quá nhiều người xin đi học”. Tình hình trên sẽ ngược lại nếu cán bộ, công chức hành chính chỉ được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật sau khi đã trở thành cán bộ, công chức hành chính. Theo cách tiếp cận này, các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay đang gặp nhiều bất lợi vì số lượng cán bộ, công chức học luật sau khi đã là cán bộ, công chức khá nhiều, chiếm 39,3% số người được tác giả khảo sát [xem thêm bảng 8, Phụ lục 2].

“Cái cần có” là những kiến thức, hiểu biết pháp luật thực sự cần thiết cho cán bộ, công chức hành chính trong quá trình thực thi công vụ hành chính, giải quyết các công việc liên quan đến lợi ích của nhà nước và công dân theo đúng các nguyên tắc, quy định của pháp luật hiện hành, đáp ứng được các yêu cầu của tiến trình cải cách hành chính và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh đó, cán bộ, công chức hành chính còn cần đến những kinh nghiệm thực tiễn, các kỹ năng sống và kỹ năng nghề nghiệp khác. Xét trên phương diện này, “cái cần có” trong hành trang tri thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ công chức trong thời kỳ mới bao gồm:

**Thứ nhất**, kiến thức, hiểu biết về các lĩnh vực pháp luật cụ thể. Đó phải là những tri thức nền tảng, mới, luôn cập nhật; được biên soạn nghiêm túc, công phu, khoa học; được truyền đạt sao cho dễ nhớ, dễ hiểu, dễ vận dụng. Trả lời câu hỏi của tác giả luận án: “Ngoài khối kiến thức chung, kiến thức ngành và cơ sở ngành, cần trang bị chủ yếu kiến thức, hiểu biết pháp luật về lĩnh vực nào cho cán bộ, công chức

*hành chính?”*, cán bộ, công chức hành chính đề cập và lựa chọn nhiều lĩnh vực pháp luật cụ thể, trong đó, *nhều nhất là Luật Hành chính (69,9%) và Quản lý nhà nước trong các lĩnh vực (67,1%)*. Các số liệu thể hiện trong bảng tổng hợp dưới đây:

| <b>STT</b>       | <b>Lĩnh vực pháp luật</b>     | <b>Số phiếu</b> | <b>Tỷ lệ</b> |
|------------------|-------------------------------|-----------------|--------------|
| 1                | Luật Hiến pháp                | 273             | 44.0         |
| 2                | Luật Hành chính               | 434             | 69.9         |
| 3                | Luật Hình sự                  | 187             | 30.1         |
| 4                | Luật Dân sự                   | 298             | 48.0         |
| 5                | Luật Kinh tế                  | 316             | 50.9         |
| 6                | Luật Đất đai                  | 229             | 36.9         |
| 7                | Luật Lao động                 | 220             | 35.4         |
| 8                | Luật Hôn nhân - Gia đình      | 186             | 30.0         |
| 9                | Quản lý NN trong các lĩnh vực | 417             | 67.1         |
| 10               | Lĩnh vực pháp luật khác       | 20              | 3.2          |
| <i>Tổng cộng</i> |                               | 621             | 100.0        |

**Thứ hai**, riêng đối với cán bộ, công chức cấp xã, khi trả lời phỏng vấn, họ đề nghị có thêm những lĩnh vực pháp luật cụ thể, gần gũi với thực tiễn công tác tại cơ sở:

- Cần tập huấn, bồi dưỡng nhiều hơn về Luật Đất đai, Hộ tịch, Dân sự, Đầu tư, Đấu thầu..., vì đây là những vấn đề liên quan trực tiếp đến đời sống người dân, cán bộ cấp xã có thể vận dụng ngay vào giải quyết công việc tại địa bàn cơ sở.

- Cần những môn học như Lý luận Nhà nước và pháp luật, Luật hành chính, Luật dân sự, Luật Khiếu nại, tố cáo, các môn về Quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực văn hóa - xã hội, di tích lịch sử... Công chức chuyên môn cần những văn bản pháp luật liên quan trực tiếp đến ngành, lĩnh vực quản lí.

**Thứ ba**, ngoài kiến thức, hiểu biết pháp luật, cái mà hiện nay cán bộ công chức rất cần là *kinh nghiệm sống, kinh nghiệm nghề nghiệp, kỹ năng giải quyết các tình huống pháp lý thực tiễn, kỹ năng giao tiếp, ứng xử trong tiếp xúc và làm việc với người dân; các kỹ năng mềm như cách viết, soạn văn bản, cách thuyết phục người khác, thuyết trình trước đông người...* Ngoài ra, trong thời kỳ cách mạng thông tin và toàn cầu hóa, cán bộ, công chức hành chính rất cần kiến thức về tin học, tra cứu thông tin trên mạng điện tử, thông thạo ngoại ngữ.v.v.

Sự phân tích trên đây cho thấy, rõ ràng, đang tồn tại một mâu thuẫn tương đối gay gắt giữa “cái hiện có” và “cái cần có” trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật

của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Sự khắc phục mâu thuẫn này không dễ dàng trong một sớm, một chiều. *Vai trò chủ yếu trong việc khắc phục nó thuộc về công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.*

### ***3.1.2.2. Mâu thuẫn giữa trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế và yêu cầu cao của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa***

Mâu thuẫn này, trên thực tế, chính là “*sự bắc cầu*” từ mâu thuẫn giữa “cái hiện có” và “cái cần có” trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Hệ quả của mâu thuẫn thứ nhất thể hiện ở chỗ, những kiến thức, hiểu biết pháp luật mà đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có được đã lạc hậu, lỗi thời so với đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống luôn vận động và phát triển.

Cán bộ, công chức hành chính giải quyết công việc chuyên môn dựa vào kinh nghiệm nhiều hơn là dựa trên các nguyên tắc, quy định của pháp luật. Số cán bộ, công chức hành chính được giáo dục về chuyên môn pháp luật còn chưa nhiều. Cũng phải nhận thấy rằng trong những năm gần đây, số lượng người được giáo dục pháp luật thông qua hình thức đào tạo bổ sung, đào tạo lại kiến thức chuyên môn pháp lý trong các hình thức đào tạo khác nhau (chính quy, tại chức) cũng đã tăng đáng kể. Tuy nhiên, số lượng đó vẫn chưa đạt yêu cầu so với đòi hỏi của thực tế.

Có thể nhận thấy là việc tích lũy kiến thức pháp luật cũng như một số kiến thức khác của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức hành chính còn dựa khá nhiều vào kinh nghiệm sống, thâm niên công tác. Đây là biểu hiện của trình độ, tác phong mang đậm dấu ấn của nền kinh tế sản xuất nhỏ, kém phát triển. Tích lũy kiến thức pháp luật ở mức độ kinh nghiệm là cách làm cần thiết trong quá trình quá độ, nhưng trong điều kiện mới, hoàn cảnh mới đã đến lúc phải khẩn trương hiện đại hóa công tác quản lý, từng bước nâng cao ý thức pháp luật cũng như trình độ hiểu biết mọi mặt, trong đó có kiến thức pháp luật của công chức hành chính thông qua việc đào tạo bài bản, chính quy. Có như vậy mới đáp ứng được nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, nhất là trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền. Từ một nền kinh tế tiểu nông, quen sống theo luật tục hơn là luật pháp, bỏ qua chế độ tư bản đi lên chủ nghĩa xã hội, lại phải trải qua nhiều năm chiến tranh, muốn hình thành ngay một nhà nước pháp quyền là chưa thể có được, mà phải luôn luôn chú trọng đến việc tuân thủ đạo đức song song với tuân thủ pháp luật.

Cách giải quyết công việc của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhiều lúc, nhiều nơi còn tùy tiện, cảm tính, thiếu linh hoạt, quan liêu hóa và xa rời thực tiễn. Tác phong công nghiệp trong thực thi công vụ còn là thứ xa lạ đối với nhiều cán bộ, công chức hành chính; thói hách dịch, cửa quyền, nhũn nhẽ, “hành là chính”... đã và đang là nguyên nhân khiến cho người dân e ngại, lo lắng mỗi khi có việc cần đến các cơ quan hành chính nhà nước. Đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay về cơ bản có bản lĩnh chính trị vững vàng, có ý thức tự chủ, năng động và sáng tạo, có kiến thức, trình độ và năng lực hoạt động thực tiễn. Tuy nhiên, cũng cần nhìn thẳng vào sự thật là trong đội ngũ cán bộ, công chức đang có nhiều vấn đề đáng lo ngại cả về phẩm chất và năng lực chuyên môn. Kiến thức, hiểu biết về lý luận và thực tiễn của nhiều cán bộ, công chức hành chính chưa theo kịp yêu cầu, đòi hỏi của tình hình hiện nay, nhất là ở đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã. Qua khảo sát, “trình độ năng lực cán bộ còn hạn chế chiếm 83,2%”, khi thực hiện nhiệm vụ còn quan liêu, hoặc lúng túng trong giải quyết các quan hệ phát sinh, chưa nắm được các quy định của pháp luật, giải quyết công việc công theo cảm tính và chủ quan. Một bộ phận không nhỏ cán bộ đã thoái hóa về chính trị và phẩm chất, đạo đức, lợi dụng chức quyền để tham ô, lãng phí, quan liêu, bè phái, mất đoàn kết, cơ hội và thực dụng. Một số cán bộ, công chức chưa thực sự lấy việc phục vụ nhân dân là mục tiêu hàng đầu, quan hệ với nhân dân thậm chí còn mang dấu ấn cai trị, thiếu tôn trọng, nhiều cán bộ, công chức chưa coi kiến thức pháp luật là một bộ phận hợp thành trình độ, năng lực của họ, từ đó dẫn đến tình trạng quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu, gây phiền hà đối với nhân dân và lợi dụng chức trách thẩm quyền được Nhà nước và nhân dân giao phó để nhận hối lộ, tham nhũng, buôn lậu.

Ý thức pháp luật nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính còn đang trong giai đoạn hình thành, chưa ổn định và chưa trở thành yếu tố thường trực trong quá trình xử lý, giải quyết các nhiệm vụ chuyên môn của họ. Những hạn chế, bất cập về trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật cùng với những khiếm khuyết, nhược điểm trong ý thức pháp luật, trong tác phong, thái độ, hành vi của một bộ phận cán bộ, công chức hành chính là nguyên nhân dẫn đến các hành vi phạm pháp, phạm tội xảy ra trong chính đội ngũ cán bộ này, khiến cho dư luận xã hội bức xúc và lên án mạnh mẽ.

Trong những năm qua, tình trạng vi phạm pháp luật và tình hình tội phạm ở nước ta có nhiều diễn biến phức tạp và có chiều hướng gia tăng, nhất là tội phạm tham

những - loại tội phạm có chủ thể đặc biệt. Chủ thể của tội phạm tham nhũng chỉ có thể là những người có chức vụ, “là người do bổ nhiệm, do bầu cử, do hợp đồng hoặc do một hình thức khác, có hưởng lương hoặc không hưởng lương, được giao thực hiện một công vụ nhất định và có quyền hạn nhất định trong khi thực hiện công vụ” [6, tr. 202]. Theo khái niệm trên, cán bộ, công chức hành chính thuộc các cấp, các ngành hoàn toàn có thể trở thành chủ thể của tội phạm tham nhũng. Xuất phát từ những nét đặc thù trong công tác chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, các hành vi tham nhũng thường có khả năng xảy ra trong các trường hợp sau: *thứ nhất*, các hành vi tham ô trong lĩnh vực thu - chi ngân sách, thu các loại phí và lệ phí; *thứ hai*, các hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn để nhận hối lộ nhằm làm một việc vì lợi ích hay theo yêu cầu của người đưa hối lộ, thường xảy ra trong lĩnh vực quản lý đất đai, quản lý trật tự xây dựng; *thứ ba*, các hành vi lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản, trong đó, chiếm đoạt đất đai là vấn đề nổi cộm; *thứ tư*, các hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn hoặc lạm quyền trong khi thi hành công vụ, thường xảy ra trong hoạt động thanh tra, kiểm tra [xem 84, tr.48]. Có thể dẫn ra đây một số vụ án tham nhũng điển hình, gây xôn xao dư luận, mà các đối tượng phạm tội chính là các cán bộ, công chức hành chính.

Trước tiên, phải kể đến vụ án tham nhũng đất công xảy ra tại thị xã Đò Sơn, Hải Phòng với 8 bị cáo phải ra hầu tòa, là những cán bộ, công chức hành chính đang giữ những chức vụ quan trọng trong bộ máy hành chính, như nguyên Giám đốc Sở Tài nguyên - Môi trường Hải Phòng, nguyên Trưởng phòng Quản lý đất đai của sở Sở Tài nguyên - Môi trường Hải Phòng, nguyên Bí thư Thị uỷ Đò Sơn, nguyên Chủ tịch UBND thị xã Đò Sơn, nguyên Chủ tịch UBND phường Vạn Hương, nguyên Bí thư Đảng uỷ phường Vạn Hương, nguyên Chủ tịch UBND phường Vạn Sơn, Đò Sơn... Các bị cáo trên bị truy tố với tội danh “lợi dụng chức vụ quyền hạn trong khi thi hành công vụ” và tội “thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng” [xem Báo Lao động số 220 ra ngày 21/09/2007]. Sau vụ án trên, đến lượt một quan chức cao cấp của thành phố Hải Phòng - nguyên Phó chủ tịch UBND thành phố - bị khởi tố với tội danh “thiếu tinh thần trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng” do những sai phạm liên quan đến dự án Quán Nam, Hải Phòng.

Tiếp theo, phải kể tới vụ bê bối tại Ban điều hành Dự án tin học hoá cải cách hành chính giai đoạn 2001-2005 do nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ làm trưởng ban. Theo kết quả của Kiểm toán Nhà nước: tổng mức đầu tư được duyệt cho đề án 112 là 3.836,85 tỉ đồng, trong đó, tổng kinh phí đã được cấp phát là 1.534,325 tỉ đồng và tổng kinh phí đã sử dụng là 1.159,636 tỉ đồng, 200 tỉ đồng đã bị thất thoát và làm trái, tương đương 20% tổng kinh phí đã sử dụng cho đề án trước khi có sự ra tay kịp thời của Thủ tướng.

Đất đai vẫn tiếp tục là tâm điểm của các vụ tham nhũng trong năm 2007, tuy nhiên, khái niệm quan chức “ăn đất công” không còn mới. Cao tay và sạch sẽ hơn so với năm trước là việc mang đất công đi ngoại giao và nhận lại những thứ sạch hơn đất. Vụ “biến” 700 ha đất công rừng cao su tại Bến Cát, Bình Dương thành đất của cá nhân để nhận tiền đền bù, sau đó bị vỡ lở, người ta mới “té ngựa” khi biết rằng tổng số tiền đền bù cho các quan lên tới hơn 500 tỷ đồng. Chưa bao giờ tham nhũng ăn đất lại dễ dàng, “ngon lành” đến như vậy. Xem danh sách 14 cá nhân nhận biểu 700 ha đất gồm đủ cả “bộ sậu” chính quyền địa phương như Bí thư Huyện ủy, Chủ tịch Liên đoàn Lao động huyện, cán bộ Ban Tôn giáo huyện, vợ Chủ tịch UBND huyện... cùng những người thân của các vị, chúng ta mới thấy tính chất nghiêm trọng của vụ tham nhũng chính sách đầu tiên được lôi ra ánh sáng. Qua vụ này chúng ta càng thấy rõ tính chất phức tạp, khó khăn của cuộc chiến chống tham nhũng mà toàn Đảng, toàn dân đang thực hiện. Thủ đoạn của các thế lực tham nhũng ngày càng tinh vi thì cuộc chiến chống tham nhũng càng phải cam go, quyết liệt.

Sau vụ án ở Bình Dương, vụ tham nhũng đất đai ở Sơn La cũng đáng để nói đến. Vẫn là bài cũ của các quan ăn đất Sơn La, từ cuối năm 2000 đến 2005, các đối tượng đã chiếm đoạt trên 4.100 m<sup>2</sup> đất của Nhà nước, tham ô 477.939.000 đồng, cấp đất sai quy định cho 53 trường hợp gây thiệt hại cho Nhà nước gần 1,5 tỉ đồng. Chưa hết, họ “trộm đất” của Nhà nước để bán thu lợi bất chính 588.269.000 đồng. Các bị cáo được đưa ra xét xử gồm Trưởng, Phó phòng Tài nguyên môi trường thị xã, cán bộ phòng Quản lý Đô thị, cán bộ Ban Quản lý Dự án thị xã Sơn La... bị truy tố về tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ. Mặc dù số tiền nhà nước bị thất thoát không lớn như những vụ khác, nhưng diện tích hơn 10.000 m<sup>2</sup> mà các đối tượng



chiếm đoạt xứng đáng để phong là vụ “quan ăn đất” lớn nhất từ trước tới nay. Kết quả xét xử sơ thẩm với tổng số gần 50 năm tù cho các bị cáo phần nào đã “xoa dịu” sự phẫn nộ của dư luận xã hội.

Sau khi rầm rộ khánh thành, cứ tưởng mọi chuyện đã êm thấm, song công trình Tượng đài Chiến thắng Điện Biên Phủ (bằng đồng cao 12,6m, nặng 220 tấn) đã sử dụng hơn 3 năm mà vẫn chưa thanh quyết toán được. Dự án tượng đài Chiến thắng Điện Biên Phủ có tổng dự toán 54 tỷ đồng, nhiều người dân và các cựu chiến binh cả nước rất phấn khởi khi tượng đài hoàn thành đúng dịp kỷ niệm 50 năm chiến thắng lịch sử Điện Biên Phủ (năm 2004); nhưng đáng tiếc, ngay sau đó lại xảy ra sự cố lún sụt nền tượng đài làm Nhà nước phải chi thêm nhiều tỉ đồng khắc phục. Nguyên nhân sụt lún là do những người liên quan như Phó giám đốc Sở Văn hóa - thông tin tỉnh Điện Biên, trưởng Ban quản lý dự án xây dựng tượng đài, Giám đốc Công ty Mỹ thuật T.U... trong năm 2007 đã bị khởi tố về các tội “cố ý làm trái”, “tham ô tài sản”, “lạm dụng chức vụ quyền hạn trong khi thi hành công vụ”. Vậy là một công trình được đánh giá có ý nghĩa lịch sử, văn hóa quan trọng đối với dân tộc cũng không thoát khỏi tham nhũng [xem Thư viện pháp luật, thứ ba, 05/02/2008].

Điều đau xót hơn, tội phạm tham nhũng xảy ra ngay cả trong các cán bộ, công chức ngành Thanh tra - những người có vị trí tiên phong trong đấu tranh chống tham nhũng. Trong quá trình thanh tra các dự án tại TCty Dầu khí Việt Nam, Lương Cao Khải, nguyên Vụ phó Vụ Thanh tra kinh tế 2, nguyên Trưởng đoàn thanh tra đã nhận của các đối tượng thanh tra 13.500USD và 200 triệu đồng; sau đó, với động cơ, mục đích nhờ can thiệp, giúp đỡ khi Khải bị kiểm điểm trước cơ quan, Lương Cao Khải đã 3 lần đưa cho ông Quách Lê Thanh - nguyên Tổng Thanh tra Chính phủ - tổng số tiền là 110 triệu đồng. Theo bản kết luận điều tra thì cả 3 lần Lương Cao Khải đưa tiền, ông Quách Lê Thanh đều báo cáo và nộp lại tiền ngay cho Ban Nội chính Trung ương. Tổng số tiền 110 triệu đồng, Ban Nội chính Trung ương đã bàn giao lại cho Cơ quan điều tra. Vì các hành vi trên, Lương Cao Khải bị truy tố về hai tội: “lạm dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ”, “nhận hối lộ” và “đưa hối lộ” [xem Báo Lao động số 60, ra ngày 16/03/2007].

Từ các vụ việc trên đây, có thể thấy, chủ thể của tội phạm tham nhũng chủ yếu

là cán bộ, công chức hành chính - những người có chức vụ, quyền hạn, thuộc các ngành, các cấp từ trung ương đến địa phương. Đảng ta đã nhận định: “Tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, phẩm chất đạo đức, lối sống, bệnh cơ hội, giáo điều, bảo thủ, chủ nghĩa cá nhân và tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức còn diễn ra nghiêm trọng” [26, tr.48]. Tham nhũng là sự biểu hiện mạnh mẽ nhất của sự tha hóa về quyền lực, là tình trạng quyền lực mà nhà nước trao cho những cá nhân nhất định bị sử dụng như một thứ phương tiện để biến sở hữu nhà nước thành sở hữu tư nhân. Bên cạnh những tổn thất về vật chất mà tội phạm tham nhũng gây ra, tình trạng tham nhũng còn làm suy giảm niềm tin của nhân dân vào chính quyền và đối với pháp luật. Một khi niềm tin của nhân dân bị suy giảm, thậm chí mất đi, thì việc thi hành pháp luật của Nhà nước, các chỉ thị, nghị quyết của chính quyền các cấp chỉ còn là sự cưỡng chế, chứ không còn dựa trên sự tự giác chấp hành. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng phạm pháp, phạm tội trong cán bộ, công chức hành chính; song, nguyên nhân cơ bản là do trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính còn nhiều hạn chế, ý thức pháp luật còn thấp, chưa hình thành thói quen “sống và làm việc theo pháp luật.

Trong khi đó, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam lại đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi cao về kiến thức, hiểu biết pháp luật, nhất là đối với đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

Nhà nước pháp quyền luôn đặt pháp luật ở vị trí thượng tôn. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đòi hỏi phải xây dựng được một nền hành chính trong sạch, vững mạnh mà sự vận hành, hoạt động của nó luôn luôn phải dựa trên các nguyên tắc, quy định của pháp luật, nghĩa là pháp luật luôn giữ vai trò tối thượng trong điều chỉnh các quan hệ xã hội nói chung và các quan hệ hành chính nói riêng. Theo yêu cầu trên, nền hành chính Việt Nam phải có một đội ngũ cán bộ, công chức “vừa hồng, vừa chuyên”, không chỉ đáp ứng các yêu cầu về phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống..., mà còn phải có trình độ kiến thức, hiểu biết sâu sắc về pháp luật, tinh thông nghiệp vụ, thành thạo các kỹ năng chuyên môn... Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước với tư cách là người thực thi pháp luật và có vai trò đặc biệt trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng như trong việc triển khai thực hiện pháp luật và đưa pháp luật vào trong đời

sống xã hội. Đồng thời cán bộ, công chức hành chính còn là những người đi đầu trong cuộc đấu tranh bền bỉ với các hiện tượng quan liêu, tham nhũng, cửa quyền, góp phần làm cho bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đòi hỏi sự vận hành của nền hành chính phải thông suốt từ các cơ quan hành chính trung ương tới các cơ quan hành chính ở địa phương theo sự phân công, phân cấp chức năng, nhiệm vụ một cách rõ ràng, công khai và minh bạch. Như thế, vấn đề đặt ra cho cán bộ, công chức hành chính hiện nay là tùy theo vị trí của mình trong các tầng nấc hành chính mà giữ đúng vai trò, chức năng, nhiệm vụ của mình sao cho phù hợp với các quy định của pháp luật. Theo logic của vấn đề, cán bộ, công chức hành chính ở từng tầng nấc hành chính và từng lĩnh vực công tác phải được trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật phù hợp. Chẳng hạn, công chức cấp xã làm công tác tư pháp - hộ tịch là cấp gần dân nhất, phải được trang bị sâu hơn kiến thức, hiểu biết về pháp luật hành chính - nhà nước, dân sự, hôn nhân - gia đình, hộ tịch...; phải được huấn luyện kỹ năng hòa giải, tuyên truyền, giải thích pháp luật. Công chức cấp tỉnh làm trong lĩnh vực tài nguyên - môi trường thì phải được trang bị ở trình độ cao hơn kiến thức, hiểu biết về luật đất đai, luật môi trường, luật thuế..., am hiểu về môi trường đất, nước, không khí.v.v. Từ trước đến nay, trong giáo dục pháp luật, vấn đề nêu trên còn rất ít được chú ý. Do đó, việc phân loại cán bộ, công chức hành chính theo từng tầng bậc hành chính và từng lĩnh vực chuyên môn của họ trong công tác giáo dục pháp luật là vấn đề hết sức quan trọng nhằm trang bị đúng “cái cần có” cho họ. Đây cũng là vấn đề chưa được quan tâm thỏa đáng.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam luôn hướng tới xây dựng, thực hành và phát triển một nền dân chủ thực sự, trong đó, các quyền cơ bản của con người được tôn trọng và thực hiện. Theo tiến trình này, các biểu hiện tiêu cực trong đội ngũ cán bộ, công chức hành chính như thiếu hiểu biết về pháp luật, quan liêu, cửa quyền, thiếu tôn trọng các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, vi phạm pháp luật... sẽ không có đất để tồn tại trong đời sống hành chính hiện đại.

Các khía cạnh nêu trên cho thấy, *miền giao thoa giữa trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam chỉ chiếm một tỷ lệ rất khiêm tốn.* Suy ra, việc nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật

cho cán bộ, công chức hành chính thông qua giáo dục pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam càng là vấn đề có tầm quan trọng và có tính cấp bách.

## **3.2. GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY**

### **3.2.1. NHỮNG THÀNH TỰU CỦA CÔNG TÁC GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH**

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta đã được Đảng, Nhà nước chú trọng và đã đạt được những kết quả đáng khích lệ, tạo tiền đề để đội ngũ cán bộ này hoàn thành nhiệm vụ chuyên môn. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là một trong những việc làm có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Bởi lẽ, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là nhằm hình thành ý thức tôn trọng, tuân thủ pháp luật, phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc nói chung và xây dựng nền hành chính Việt Nam trong sạch, vững mạnh nói riêng. Những thành tựu của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thể hiện ở những kết quả sau đây:

**Thứ nhất**, công tác giáo dục pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng đã nhận được sự quan tâm, chỉ đạo sâu sát của Đảng và Nhà nước.

Trong một thời gian dài, cho đến trước năm 1986, do điều kiện đặc thù đất nước có chiến tranh, do nhận thức chưa đầy đủ, đúng đắn về tầm quan trọng của công tác giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nên các văn bản quy phạm pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cũng như công tác tổ chức thực hiện giáo dục pháp luật trên thực tế vẫn chưa được Đảng và Nhà nước quan tâm đúng mức. Bắt đầu từ năm 1986, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng - Đại hội của đường lối đổi mới - đã nhấn mạnh: “Coi trọng công tác *giáo dục, tuyên truyền, giải thích pháp luật*... Cán bộ quản lý các cấp, từ trung ương đến đơn vị cơ sở phải có kiến thức về quản lý hành chính và hiểu biết về pháp luật. Cần sử dụng nhiều hình thức và biện pháp để giáo dục, nâng cao ý thức pháp luật” [20, tr.121]. Mục tiêu, phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật cũng được Đảng ta đề cập rất cụ thể: “Triển khai mạnh

mẽ công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật. Huy động các lực lượng đoàn thể, chính trị, xã hội, nghề nghiệp, các phương tiện thông tin đại chúng tham gia các đợt vận động thiết lập trật tự, kỷ cương và các hoạt động thường xuyên, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong các cơ quan nhà nước và xã hội” [22, tr.241].

Trên cơ sở chủ trương, đường lối của Đảng, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 874/TTg ngày 20/11/1996 về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ và công chức. Trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 đã xác định một trong những nội dung quan trọng của chương trình là phải đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Từ chương trình tổng thể này, Nhà nước tiếp tục ban hành nhiều văn bản pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, như Quyết định 69/2003/QĐ-TTg ngày 29/04/2003 của Thủ tướng chính phủ phê duyệt Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức giai đoạn I (2003 - 2005); Quyết định 161/2003/QĐ-TTg ngày 04/08/2003 ban hành Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; Quyết định 137/2003/QĐ-TTg ngày 11/07/2003 phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003 - 2010...

Để nâng cao kiến thức pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, trước hết, cần phải đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật cho họ bằng nhiều giải pháp khác nhau. Về vấn đề này, Nghị quyết số 61/2007/NQ-CP ngày 7/12/2007 của Chính phủ về việc tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng (khóa IX) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, đã chỉ rõ: “Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật phải được tiến hành một cách thường xuyên, liên tục và ở tầm cao hơn nhằm làm cho cán bộ, nhân dân hiểu biết và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân”. Như vậy, một thành tựu nổi bật của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là Nhà nước đã từng bước thể chế hóa chủ trương, đường lối giáo dục pháp luật của Đảng thành hệ thống các văn bản luật và dưới luật làm cơ sở cho việc triển khai công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính một cách hiệu quả.

**Thứ hai**, để công tác giáo dục pháp luật thực sự đi vào cuộc sống và đạt chất lượng, hiệu quả, *nhà nước đã đầu tư, dành khoản ngân sách ngày càng tăng* phục vụ cho việc tăng cường nguồn lực trí tuệ cũng như cơ sở vật chất cho công tác giáo dục

pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nói riêng. Trên bình diện chung, Nhà nước dành ưu tiên hàng đầu cho việc bố trí ngân sách giáo dục, bảo đảm tỷ lệ ngân sách nhà nước chi cho giáo dục tăng dần theo yêu cầu phát triển của sự nghiệp giáo dục”. Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã xây dựng Đề án đổi mới giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 (giáo dục đại học ở đây bao gồm cả giáo dục pháp luật ở các trình độ cử nhân, thạc sĩ, tiến sĩ luật), trong đó nêu rõ: “*Phân bổ ngân sách dựa trên sự đánh giá của xã hội đối với cơ sở giáo dục đại học; Tạo điều kiện để các cơ sở giáo dục đại học có quyền tự chủ cao trong thu chi theo nguyên tắc lấy các nguồn thu bù đủ các khoản chi hợp lý, có tích lũy cần thiết để phát triển cơ sở vật chất phục vụ cho đào tạo và nghiên cứu*” [dẫn theo 41, tr.10-11].

Nguồn ngân sách mà nhà nước cấp cho công tác giáo dục pháp luật được sử dụng để chi cho nhiều hoạt động khác nhau liên quan đến công tác này, bao gồm: “1, Cấp kinh phí và phê duyệt, quản lý việc biên soạn, xuất bản các sách báo, giáo trình, tài liệu tuyên truyền, giải thích pháp luật, phổ biến kiến thức pháp luật; 2, Cấp kinh phí và quy định việc thu nộp tài chính cho việc đào tạo cán bộ pháp lý; 3, Cấp kinh phí và tạo điều kiện thuận lợi cho việc tham khảo, học tập kinh nghiệm xây dựng và hoàn thiện pháp luật của các nước khác...” [41, tr.11]. Sự đầu tư ngân sách ngày càng tăng, tạo hành lang pháp lý về kinh phí của nhà nước cho công tác giáo dục pháp luật, trong đó có giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, đã giúp cho các cơ quan nghiên cứu khoa học pháp lý, các cơ sở giáo dục về luật có điều kiện xúc tiến mạnh mẽ việc xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật, phát triển đội ngũ giảng viên, chuyên gia pháp luật, biên soạn giáo trình, tài liệu tham khảo... phục vụ công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

**Thứ ba**, một trong những thành tựu nổi bật của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta trong những năm qua là sự phát triển và lớn mạnh của hệ thống các cơ sở giáo dục - đào tạo pháp luật, bao gồm cả các trường chuyên và không chuyên về luật, các trường công lập và ngoài công lập. Năm 1979, nước ta mới thành lập trường đại học đầu tiên chuyên đào tạo cán bộ pháp luật là Trường Đại học Pháp lý Hà Nội (nay là Trường Đại học Luật Hà Nội). Đến nay, theo thống kê, nước ta “có 12 cơ sở đào tạo luật ở trình độ đại học và trên đại học, 3 cơ sở đào tạo nghề luật” [41, tr.13], trong số đó, trước tiên phải kể tới Trường Đại học Luật

Hà Nội, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, Khoa Luật (Đại học Quốc gia Hà Nội). Các cơ sở đó đã đào tạo được hàng vạn cán bộ pháp luật với nhiều trình độ khác nhau, từ trung cấp, cử nhân, thạc sĩ cho đến tiến sĩ, có chất lượng ngày càng cao. Trong số cán bộ pháp luật đã được đào tạo này, rất nhiều người đang công tác trong các cơ quan quản lý hành chính, đóng góp quan trọng cho sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền, xây dựng nền hành chính Việt Nam trong sạch, vững mạnh.

Bên cạnh đó, phải kể tới vai trò không kém phần quan trọng trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính từ phía các cơ sở giáo dục - đào tạo khác, như Viện Nhà nước và Pháp luật (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh), Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh), Học viện Chính trị - Hành chính các khu vực và các Trường Chính trị tỉnh. Các cơ sở giáo dục - đào tạo này đã góp phần đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có trình độ chuyên môn nghiệp vụ và có kiến thức, hiểu biết pháp luật ở bậc cử nhân chính trị, cử nhân hành chính; đào tạo cán bộ, công chức có trình độ cao cấp và trung cấp về lý luận chính trị, được trang bị những kiến thức về pháp luật, về quản lý nhà nước...

Theo kết quả điều tra xã hội học của tác giả, các cơ sở giáo dục pháp luật nói trên là những địa chỉ chính, góp phần đào tạo tới 84,3% trong số những cán bộ, công chức hành chính tham gia cuộc điều tra, thể hiện trong bảng số liệu dưới đây:

| <b>Loại biến</b>  | <b>STT</b>       | <b>Cơ sở đào tạo</b>                         | <b>Số phiếu</b> | <b>Tỷ lệ</b> | <b>Tỷ lệ hợp lệ</b> | <b>Cộng dồn</b> |
|-------------------|------------------|--|-----------------|--------------|---------------------|-----------------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Trường Đại học Luật (khoa Luật)              | 165             | 26.6         | 28.5                | 28.5            |
|                   | 2                | Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia HCM | 171             | 27.5         | 29.5                | 58.0            |
|                   | 3                | Trường Chính trị tỉnh                        | 152             | 24.5         | 26.3                | 84.3            |
|                   | 4                | Cơ sở đào tạo khác                           | 91              | 14.7         | 15.7                | 100.0           |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |  |                 | 579          | 93.2                | 100.0           |
| Biến không hợp lệ |                  |  | 42              | 6.8          |                     |                 |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |  | 621             | 100.0        |                     |                 |

Sự phát triển và lớn mạnh của hệ thống các cơ sở giáo dục, đào tạo pháp luật đã tạo nên sự đa dạng và phong phú về chủ thể và khách thể của giáo dục pháp luật cho

cán bộ, công chức hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho việc trang bị, kiến thức, hiểu biết pháp luật, nâng cao ý thức tôn trọng và tuân thủ pháp luật trong các tầng lớp nhân dân nói chung, cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nói riêng.

**Thứ tư**, đất nước ta đang trong tiến trình đổi mới, mở cửa, tăng cường giao lưu, hội nhập khu vực và quốc tế. Đây chính là điều kiện thuận lợi cho quá trình hợp tác, liên kết quốc tế trong lĩnh vực giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Trong những năm qua, sự hợp tác, liên kết khu vực và quốc tế trong lĩnh vực giáo dục pháp luật ngày càng đa dạng và hiệu quả. Theo các chương trình hợp tác đào tạo với các nước, Việt Nam đã gửi hàng nghìn sinh viên, nghiên cứu sinh, thực tập sinh đi học tập, nghiên cứu pháp luật ở các nước khác nhau trên thế giới. Nhiều người, sau khi nhận bằng cử nhân, thạc sĩ, tiến sĩ trở về nước, đã và đang vận dụng, phát huy kiến thức, hiểu biết pháp luật trong các cơ quan hành chính nhà nước. Chúng ta cũng đã tiếp thu một cách có chọn lọc của nước ngoài những nội dung, chương trình đào tạo pháp luật tiên tiến, phù hợp với Việt Nam; học hỏi kinh nghiệm xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức hành chính; kế thừa những phương pháp giáo dục - đào tạo khoa học và hiện đại để vận dụng vào công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Ngược lại, Việt Nam cũng đã đào tạo giúp các nước, như Lào, Campuchia, Trung Quốc..., hàng trăm cán bộ pháp luật có trình độ cử nhân, thạc sĩ, tiến sĩ luật. Như vậy, sự hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là một thành tựu quan trọng, góp phần nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cũng như kiến thức, hiểu biết pháp luật cho đội ngũ cán bộ này.

### 3.2.2. NHỮNG BẤT CẬP, HẠN CHẾ CỦA GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Mặc dù công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đã được các cấp, các ngành quan tâm và đã đạt được những thành công nhất định; song, so với yêu cầu, đòi hỏi nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật đáp ứng công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính còn bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức trong thời gian qua chưa được đặt ngang tầm với yêu cầu của quản lý xã hội bằng pháp luật; chưa được tiến hành thường xuyên, liên tục và đồng bộ; chưa có trọng tâm, trọng điểm, chưa có sự phối kết hợp giữa các cơ quan,



tổ chức, giữa các cấp, các ngành để huy động sức mạnh của cả hệ thống chính trị và sự tham gia của toàn xã hội; bởi vậy, nhu cầu thông tin về pháp luật cho cán bộ, nhân dân chưa được đáp ứng một cách kịp thời và đầy đủ. Hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức còn có lúc hình thức, chưa bảo đảm chất lượng, hiệu quả chưa cao, chương trình, kế hoạch còn chắp vá, đội ngũ cán bộ làm công tác giáo dục pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu đổi mới. Nội dung, chương trình, phương pháp giáo dục còn nhiều bất cập. Công tác phối hợp giữa các chủ thể chưa thường xuyên, thiếu đồng bộ. Những hạn chế đó thể hiện trên các phương diện cụ thể sau đây:

### ***3.2.2.1. Về mục đích, mục tiêu của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Việc xác định mục đích của giáo dục pháp luật có vai trò rất quan trọng, bởi lẽ, nếu không xác định đúng đắn, rõ ràng mục đích của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì không thể đưa ra các nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật phù hợp, dễ rơi vào tình trạng hình thức, giáo điều. Mặc dù quan trọng là vậy, song, việc xác định mục đích, mục tiêu của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay còn tồn tại nhiều hạn chế và bất cập, tác động tiêu cực đến chất lượng và hiệu quả của công tác này.

Lâu nay, trong hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta, việc xác định mục đích chưa được các chủ thể giáo dục pháp luật đặt ra một cách nghiêm túc, nếu có đặt ra thì còn mang nặng tính hình thức, chung chung. Cán bộ, công chức hành chính tham gia các khóa đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng về pháp luật mà không biết cái đích cuối cùng phải đạt được qua khóa học này là gì. Khi cái đích cuối cùng không được xác định rõ ràng thì việc mũi tên bay chệch hướng là điều tất yếu sẽ xảy ra. Tương tự như vậy, không biết mục đích cần đạt được là gì qua giáo dục pháp luật thì các cán bộ, công chức hành chính đâu có nỗ lực, cố gắng đến mấy cũng không đánh giá nổi mình thu được cái gì.

Việc kiểm định, đánh giá xem *mục đích đặt ra đạt kết quả đến đâu* lại càng ít được *chủ thể giáo dục pháp luật chú ý tới*, chủ yếu là giáo dục cho xong, chưa quan tâm tới chất lượng, hiệu quả của công tác này. Nói cách khác, chưa quan tâm tới việc xác định mục đích của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì làm sao mà chủ thể giáo dục pháp luật có thể nghĩ đến việc đánh giá xem mục đích có đạt

được như mong muốn hay không! Tình trạng chung của các cơ sở giáo dục pháp luật là chưa hoặc không chú ý tới công tác kiểm định chất lượng giáo dục, ít quan tâm tới việc thu thập thông tin phản hồi về kết quả giáo dục từ phía người học cũng như các cơ quan, tổ chức sử dụng lao động.

Nếu như việc xác định mục đích giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính chưa được các chủ thể giáo dục quan tâm đúng mức thì việc xác định mục tiêu của công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này gần như là xa lạ đối với các chủ thể giáo dục pháp luật. Mục tiêu của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải bao gồm: mục tiêu về nhận thức (lĩnh hội được các kiến thức, hiểu biết về pháp luật), mục tiêu về thái độ (hình thành tình cảm, niềm tin đối với pháp luật) và mục tiêu về kỹ năng (rèn luyện phẩm chất nghề nghiệp, năng lực xử lý tình huống pháp luật). Nhìn chung, cả ba mục tiêu này chưa được các chủ thể giáo dục pháp luật đặt ra và định hướng một cách rõ ràng, nghiêm túc cho người học.

### ***3.2.2.2. Về chủ thể, đối tượng của hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính***

Chủ thể giáo dục pháp luật được nhìn nhận từ cả hai phương diện: các cơ sở giáo dục - đào tạo về pháp luật và các nhà giáo dục pháp luật. Các cơ sở giáo dục - đào tạo chuyên ngành về pháp luật có sự gia tăng về số lượng, nhưng một số cơ sở chưa tạo dựng được uy tín, chất lượng đào tạo chưa đồng đều, hiệu quả còn thấp.

Có nhiều cơ sở giáo dục cùng tham gia giáo dục - đào tạo pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, bao gồm cả các cơ sở chuyên và không chuyên về pháp luật, như các Trường Đại học Luật, các Khoa Luật, Học viện Hành chính, các Trường Chính trị tỉnh, các cơ quan Tư pháp, Hội Luật gia... Hiện nay, việc phân công, phân cấp đào tạo, bồi dưỡng chưa rõ ràng dẫn đến công tác tổ chức giáo dục - đào tạo còn chồng chéo, trùng lặp; chất lượng đào tạo, bồi dưỡng chưa cao; đào tạo, bồi dưỡng tràn lan, chưa gắn với sử dụng. Đây là một điểm bất cập vì chưa có sự phân hóa cụ thể cơ sở nào chuyên trách giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Chủ thể giáo dục pháp luật trực tiếp cho cán bộ, công chức hành chính là các nhà giáo dục pháp luật - bao gồm chủ thể giáo dục pháp luật chuyên nghiệp và chủ thể giáo dục pháp luật không chuyên nghiệp, đều đảm trách các nhiệm vụ giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Trên thực tế, trong giáo dục pháp luật cho cán

bộ, công chức hành chính chưa có sự phân biệt nhà giáo dục pháp luật chuyên nghiệp (các thầy giáo, cô giáo có kỹ năng nghiệp vụ sư phạm, am hiểu sâu sắc về chuyên môn) với nhà giáo dục pháp luật không chuyên nghiệp (các chuyên gia pháp luật có kiến thức, kinh nghiệm thực tiễn về pháp luật chuyên ngành nhưng lại thiếu hoặc không có kỹ năng sư phạm). Về vấn đề này, trả lời câu hỏi khảo sát của tác giả luận án: “*Nên sử dụng ai là người lên lớp trong hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính?*”, kết quả thu được như sau:

| STT              | Giáo viên lên lớp  | Số phiếu   | Tỷ lệ |
|------------------|--|------------|-------|
| 1                | Thầy, cô giáo của Trường Đại học Luật (Khoa Luật)  | 396        | 63.8  |
| 2                | Thầy, cô giáo của Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh) | 348        | 56.0  |
| 3                | Thầy, cô giáo của các Trường Chính trị tỉnh  | 168        | 27.1  |
| 4                | Nghiên cứu viên của các Viện nghiên cứu về luật  | 180        | 29.0  |
| 5                | Chuyên gia pháp lý của các Sở Tư pháp, Hội Luật gia, Đoàn luật sư...                               | 229        | 36.9  |
| 6                | Chủ thể khác   | 55         | 8.9   |
| <i>Tổng cộng</i> |  | <b>621</b> | 100.0 |

Quan sát các số liệu trong bảng trên, có thể thấy rõ sự đa dạng trong đội ngũ các nhà giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; nhưng nhận được sự tín nhiệm nhiều hơn cả vẫn là các thầy giáo, cô giáo của các Trường Đại học Luật (Khoa Luật) với 63,8% và các thầy, cô giáo của Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh (56,0%).

Đối tượng của giáo dục pháp luật ở đây là đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Xuất phát từ những nhu cầu, mục tiêu khác nhau mà các cán bộ, công chức hành chính tham dự vào hoạt động giáo dục pháp luật. Việc phân loại đối tượng người học theo các tiêu chí về trình độ, về cấp độ hành chính và lĩnh vực chuyên môn của từng nhóm cán bộ, công chức hành chính là hết sức quan trọng nhằm đảm bảo và nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giáo dục pháp luật. Có tới 90,7% cán bộ, công chức được hỏi khẳng định việc phân loại như vậy là *rất cần thiết* và *cần thiết*. Điều này thể hiện ở kết quả điều tra của tác giả trong bảng số liệu sau:

| <b>Loại biến</b>  | <b>Mức độ cần thiết</b> | <b>Số phiếu</b> | <b>Tỷ lệ</b> | <b>Tỷ lệ hợp lệ</b> | <b>Cộng dồn</b> |
|-------------------|-------------------------|-----------------|--------------|---------------------|-----------------|
| Biến hợp lệ       | Rất cần thiết           | 285             | 45.9         | 49.1                | 49.1            |
|                   | Cần thiết               | 242             | 39.0         | 41.7                | 90.7            |
|                   | Không cần thiết lắm     | 40              | 6.4          | 6.9                 | 97.6            |
|                   | Không cần thiết         | 14              | 2.3          | 2.4                 | 100.0           |
|                   | <i>Tổng cộng</i>        | 581             | 93.6         | 100.0               |                 |
| Biến không hợp lệ |                         | 40              | 6.4          |                     |                 |
| <i>Tổng cộng</i>  |                         | 621             | 100.0        |                     |                 |

Tuy nhiên, các cơ sở giáo dục pháp luật chưa chú ý tới việc sàng lọc, phân loại đối tượng người học, chưa căn cứ vào nhu cầu, mục tiêu, trình độ kiến thức pháp luật đã có, cấp hành chính, lĩnh vực chuyên môn của mỗi cán bộ, công chức hành chính để tổ chức, bố trí các lớp học một cách hợp lý nhất để lựa chọn nội dung, giảng viên và hình thức giáo dục phù hợp với từng nhóm đối tượng. Chính điều này đã làm giảm chất lượng, hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho họ.

Về phía đối tượng của giáo dục pháp luật - đội ngũ cán bộ, công chức hành chính - cũng bộc lộ nhiều nhược điểm, khiếm khuyết. Số lượng cán bộ, công chức hành chính được cử đi đào tạo, bồi dưỡng về pháp luật khá lớn, nhưng hiệu quả vận dụng, sử dụng những kiến thức pháp luật đã được học vào thực tế công việc, thực thi công vụ hành chính vẫn rất thấp. Tại nhiều cơ quan, đơn vị hiện nay đang có tình trạng cử người đi học không đúng đối tượng và mục đích, người cần phải đi học thì lại không được đi học, người không cần phải đi học thì lại được đi học. Bên cạnh đó, hiện tượng cử cán bộ đi học theo “chế độ” còn nhiều, nhất là các khóa đi đào tạo, bồi dưỡng ở nước ngoài. Nhiều cơ quan hành chính nhà nước sử dụng kinh phí đào tạo sai mục đích, kém hiệu quả... Vẫn còn một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức hành chính có nhận thức sai lệch về vị trí, vai trò của giáo dục pháp luật đối với công tác chuyên môn của họ, coi việc tham dự giáo dục pháp luật chỉ là “học cho vui”. Từ đây, xuất hiện hiện tượng cán bộ, công chức hành chính học đối phó, chạy theo bằng cấp chỉ để đối phó với yêu cầu chuẩn hóa trình độ, chỉ để lên lương, lên chức, chứ không phải xuất phát từ nhu cầu thực sự muốn lĩnh hội kiến thức, hiểu biết pháp luật phục vụ tốt hơn cho chuyên môn nghiệp vụ.

Một số cán bộ, công chức hành chính còn kém nhiệt tình, thiếu nghiêm túc khi tham gia các khóa đào tạo, tập huấn, giáo dục pháp luật. Vì nhiều lý do, như bận họp hành, có công việc đột xuất, chuyện gia đình..., nên thời gian mà cán bộ, công chức

hành chính tham dự các lớp đào tạo, bồi dưỡng pháp luật không đảm bảo theo quy định. Các hiện tượng như đi muộn, về sớm, trốn tiết, nói chuyện riêng, ngủ gật trong lớp học không phải là hiếm; tình trạng quay cóp bài trong khi thi, kiểm tra, nhờ người khác viết hộ bài thu hoạch là có thật. Điều đó nói lên rằng, nhiều cán bộ, công chức chưa thực sự nghiêm túc, học hỏi trong quá trình tham gia giáo dục pháp luật, dẫn đến suy giảm chất lượng, hiệu quả của công tác này. Nhìn chung, giữa chủ thể giáo dục pháp luật và đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật chưa tìm thấy tiếng nói chung, chưa có sự phối hợp ăn khớp, nhịp nhàng. Mỗi bên theo đuổi mục đích riêng của mình, chưa có sự lắng nghe và thấu hiểu lẫn nhau.

### ***3.2.2.3. Về nội dung, phương pháp và hình thức tổ chức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Trong các văn bản, quyết định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính đã có đề cập đến việc giáo dục pháp luật cho đối tượng này. Trên thực tế thì kiến thức pháp luật cũng đã được đưa vào các chương trình đào tạo. Tuy nhiên, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính hiện nay vẫn còn một số hạn chế, bất cập, thể hiện qua nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho đối tượng này.

**Về nội dung:** Để có một cái nhìn tổng quát về nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nói chung, cán bộ, công chức hành chính nói riêng, từ đó đưa ra nhận xét về thực trạng nội dung giáo dục pháp luật hiện nay, chúng tôi dẫn ra đây chương trình giáo dục pháp luật của ba cơ sở giáo dục pháp luật khác nhau: Trường Đại học Luật Hà Nội, Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh) và Trường Chính trị tỉnh Yên Bái.

Trường Đại học Luật Hà Nội là cơ sở đào tạo cán bộ pháp lý có trình độ cao - những người đã, đang hoặc sẽ là cán bộ, công chức hành chính chuyên ngành luật hoặc liên quan trực tiếp đến pháp luật. Hiện nay có 3 hệ đào tạo: đào tạo trung cấp (đối tượng chủ yếu là cán bộ tư pháp cấp xã theo hình thức vừa làm vừa học), đào tạo đại học (chính quy văn bằng 1, chính quy văn bằng 2, vừa làm vừa học văn bằng 1, vừa làm vừa học văn bằng 2) và đào tạo sau đại học (thạc sĩ và tiến sĩ). Mỗi hệ đào tạo đều có chương trình đào tạo riêng với hệ thống giáo trình riêng.

Chương trình đào tạo đại học của Trường Đại học Luật Hà Nội được xây dựng nhằm trang bị cho người học những kiến thức cơ bản về pháp luật, thực tiễn pháp lý và

những kiến thức về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội có liên quan đến lĩnh vực pháp luật; bước đầu có định hướng chuyên sâu, rèn luyện kỹ năng nghiên cứu và thực hành. Chương trình này dùng chung cho tất cả các hệ đào tạo đại học. Sản phẩm của chương trình đào tạo đại học là các cử nhân luật có phẩm chất chính trị, đạo đức, có kiến thức và năng lực để có thể nghiên cứu và giải quyết được các vấn đề cơ bản trong lĩnh vực pháp luật, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam trong tiến trình hội nhập quốc tế. Một bộ phận đáng kể cử nhân luật (hệ chính quy văn bằng 1), sau khi ra trường, làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước và trở thành cán bộ, công chức hành chính. Phần lớn cử nhân luật (hệ vừa làm vừa học) đang là cán bộ, công chức hành chính thuộc các cấp, các ngành khác nhau. Như vậy, Trường Đại học Luật Hà Nội là một trong những cơ sở lớn đào tạo cán bộ, công chức cho các cơ quan quản lý hành chính.

Trong Chương trình đào tạo đại học (Ban hành kèm theo Quyết định số 709/ĐT ngày 4/6/2003 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội), khối kiến thức đào tạo toàn khóa học là 191 đơn vị học trình (chưa tính 11 đơn vị học trình Giáo dục quốc phòng); trong đó, khối kiến thức giáo dục đại cương có 52 đơn vị học trình, khối kiến thức giáo dục chuyên nghiệp có 119 đơn vị học trình (12 đơn vị học trình là kiến thức chuyên ngành), thực tập chiếm 10 đơn vị học trình và thi cuối khóa hoặc bảo vệ khóa luận chiếm 10 đơn vị học trình [122, tr.5-6].

Trong Chương trình đào tạo đại học (Ban hành kèm theo Quyết định số 1726/QĐ-ĐHLHN ngày 28/8/2009 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội) [123, tr.5-12], nhà trường đã chuyển hoàn toàn chương trình đào tạo từ hình thức đào tạo theo niên chế sang hình thức *đào tạo theo tín chỉ* (1 tín chỉ tương đương 1,5 đơn vị học trình), theo đó: *Khối kiến thức giáo dục đại cương*: 25 tín chỉ (chưa tính giáo dục quốc phòng - an ninh và giáo dục thể chất), gồm phần bắt buộc chung: 19 tín chỉ; phần tự chọn: 5 - 6 tín chỉ (các môn học thuộc lĩnh vực khoa học xã hội, nhân văn, cơ sở khối ngành). *Khối kiến thức giáo dục chuyên nghiệp*: 85 tín chỉ; trong đó, phần bắt buộc chung: 60 tín chỉ với các môn học thuộc khối kiến thức cơ sở ngành và kiến thức ngành (*xem bảng dưới*).

| STT | Môn học (học phần)                 | Số TC |
|-----|------------------------------------|-------|
| 1   | Lý luận nhà nước và pháp luật      | 5     |
| 2   | Luật Hiến pháp Việt Nam            | 4     |
| 3   | Xây dựng văn bản pháp luật         | 2     |
| 4   | Luật Hành chính Việt Nam           | 4     |
| 5   | Luật Hình sự Việt Nam 1            | 3     |
| 6   | Luật Hình sự Việt Nam 2            | 3     |
| 7   | Luật Tố tụng hình sự Việt Nam      | 3     |
| 8   | Luật Dân sự Việt Nam 1             | 3     |
| 9   | Luật Dân sự Việt Nam 2             | 3     |
| 10  | Luật Tố tụng dân sự Việt Nam       | 3     |
| 11  | Luật Hôn nhân và gia đình Việt Nam | 2     |
| 12  | Luật Thương Mại Việt Nam 1         | 3     |
| 13  | Luật Thương mại Việt Nam 2         | 3     |
| 14  | Luật Lao động Việt Nam             | 3     |
| 15  | Luật Tài chính Việt Nam            | 3     |
| 16  | Luật Đất đai Việt Nam              | 2     |
| 17  | Công pháp quốc tế                  | 4     |
| 18  | Tư pháp quốc tế                    | 4     |
| 19  | Pháp luật cộng đồng ASEAN          | 3     |

Phần tự chọn: 25 tín chỉ, gồm các môn học thuộc khối kiến thức cơ sở ngành, chuyên ngành và kỹ năng; trong đó, các môn học tự chọn dành cho chuyên ngành Luật Nhà nước và Luật Hành chính gồm có:

| STT | Môn học (học phần)   | Số TC |
|-----|--|-------|
| 1   | Tổ chức và hoạt động của Quốc hội Việt Nam                                       | 2     |
| 2   | Tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam                                      | 2     |
| 3   | Tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân Việt Nam        | 2     |
| 4   | Luật Hiến pháp nước ngoài  | 3     |
| 5   | Quản lý hành chính trong một số lĩnh vực (Luật Hành chính Việt Nam - phần riêng) | 2     |
| 6   | Luật Tố tụng hành chính Việt Nam   | 3     |
| 7   | Công chứng và chứng thực   | 2     |
| 8   | Thanh tra, khiếu tố  | 2     |
| 9   | Kỹ năng tổ chức công sở  | 2     |
| 10  | Kỹ năng thụ lý vụ án hành chính  | 2     |
| 11  | Kỹ năng soạn thảo văn bản hành chính thông dụng                                  | 3     |
| 12  | Kỹ năng thẩm định, thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật                           | 2     |

**Nhận xét:** Nội dung chương trình đào tạo đại học của Trường Đại học Luật Hà Nội áp dụng cho hệ đại học vẫn quá thiên về phần kiến thức bắt buộc các môn luật chuyên ngành, với 60/120 tín chỉ, chiếm 50% tổng khối lượng kiến thức; có những

môn chiếm thời lượng quá dài, như Luật Hình sự Việt Nam (6 tín chỉ), Luật Dân sự Việt Nam (6 tín chỉ, chiếm 5% tổng thời lượng). Điều này phù hợp với những người đang hoặc sẽ là cán bộ, công chức chuyên ngành luật, làm việc tại các cơ quan tòa án, viện kiểm sát, thi hành án, tư pháp. Song, đối với cán bộ, công chức hành chính làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước khác thì không phù hợp lắm; không có chương trình đào tạo dành riêng cho đối tượng này.

Các môn tự chọn chuyên ngành và kỹ năng cho chuyên ngành luật hành chính có vẻ nhiều và hấp dẫn, nhưng trên thực tế, khả năng lựa chọn các môn đó là rất thấp; bởi vì, với 12 môn kể trên, xét trong tương quan với tổng số 87 môn tự chọn (201 tín chỉ) của khối kiến thức này, mà chỉ chọn 25 tín chỉ, thì cơ hội dành cho mỗi môn là không đáng kể. Mặt khác, đối với các lớp vừa làm vừa học (tại chức), học viên không được tự lựa chọn, mà do nhà trường chọn giúp theo nguyên tắc “quay vòng” nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích của tất cả các bên liên quan.

Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh) là cơ sở hàng đầu, chuyên về đào tạo cán bộ, công chức hành chính, với nhiều loại hình đào tạo, bồi dưỡng khác nhau. Vì vậy, chúng tôi sẽ dừng lại và đề cập sâu hơn về nội dung giáo dục pháp luật của cơ sở giáo dục này.

Các nhiệm vụ của Học viện Hành chính liên quan trực tiếp tới công tác giáo dục - đào tạo gồm: 1) Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng, nghiệp vụ hành chính và quản lý nhà nước cho các đối tượng sau là cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước ngạch chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp và các chức danh công chức hành chính các cấp; cán bộ, công chức, viên chức nhà nước chuyên ngành hành chính trong bộ máy hành chính các cấp từ Trung ương đến cơ sở; 2) Tổ chức bồi dưỡng kiến thức pháp luật, kiến thức quản lý nhà nước, kiến thức quản lý hành chính đối với đại biểu Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tổ chức đào tạo tiếng dân tộc cho cán bộ, công chức, viên chức công tác tại các vùng dân tộc ở biên giới, các tỉnh phía Bắc và Tây Nguyên... theo sự chỉ đạo của Bộ trưởng Bộ Nội vụ; 3) Đào tạo tiền công chức cho công chức dự bị trước khi bổ nhiệm vào ngạch công chức nhà nước; 4) Đào tạo chính quy, không chính quy bậc cử nhân và bậc sau đại học các chuyên ngành hành chính và quản lý nhà nước theo quy



định của pháp luật. Để hoàn thành tốt các nhiệm vụ, hiện tại, Học viện Hành chính đã xây dựng các chương trình đào tạo, bồi dưỡng áp dụng cho các đối tượng người học.

Đối với hệ đào tạo chính quy cử nhân hành chính, Học viện đang sử dụng Chương trình khung giáo dục đại học, ngành Hành chính học (Ban hành kèm theo Quyết định số 29/2005/QĐ-BGD&ĐT ngày 16 tháng 9 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo); theo đó, chương trình đào tạo được thiết kế với 194 đơn vị học trình, chưa kể phần Giáo dục thể chất và Giáo dục quốc phòng. Trong chương trình đào tạo này, ngoài khối kiến thức giáo dục đại cương (35 đơn vị học trình), kiến thức cơ sở khối ngành (19 đơn vị học trình), kiến thức cơ sở ngành và ngành gồm các môn học sau đây:

*- Kiến thức cơ sở ngành:*

| <b>STT</b>     | <b>Môn học</b>                     | <b>Số đvht</b> |
|----------------|------------------------------------|----------------|
| 1              | Lý luận nhà nước và pháp luật      | 3              |
| 2              | Lý luận hành chính nhà nước        | 4              |
| 3              | Hiến pháp và luật tổ chức nhà nước | 3              |
| 4              | Luật Hành chính                    | 4              |
| 5              | Hành chính so sánh                 | 3              |
| 6              | Lịch sử hành chính Việt Nam        | 3              |
| <i>Tổng số</i> |                                    | <b>20</b>      |

*- Kiến thức ngành:*

| <b>STT</b>     | <b>Môn học</b>                         | <b>Số đvht</b> |
|----------------|--|----------------|
| 1              | Phân tích chính sách                   | 3              |
| 2              | Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước     | 5              |
| 3              | Nhân sự hành chính nhà nước            | 3              |
| 4              | Tổ chức điều hành và quản trị công sở  | 3              |
| 5              | Kỹ thuật xây dựng văn bản              | 4              |
| 6              | Thông tin và tin học hành chính        | 3              |
| 7              | Quản lý nhà nước về kinh tế            | 4              |
| 8              | Quản lý tài chính công và công sản     | 4              |
| 9              | Quản lý nhà nước về xã hội             | 5              |
| 10             | Quản lý nhà nước về an ninh quốc phòng | 2              |
| 11             | Tâm lý học trong quản lý nhà nước      | 3              |
| <i>Tổng số</i> |  | <b>39</b>      |

Căn cứ vào chương trình khung trên đây, Giám đốc Học viện Hành chính đã ban hành Quyết định số 962/QĐ-HVHC về việc ban hành danh mục học phần do các đơn vị đảm nhận theo chương trình khung giáo dục đại học, áp dụng đối với các lớp

Đại học Hành chính, văn bằng 1, hình thức vừa làm vừa học [xem 57], trong đó quy định 49 môn học với 191 đơn vị học trình. Theo ghi nhận của chúng tôi, trong nội dung chương trình này, phần kiến thức giáo dục pháp luật có thêm môn *Luật Đất đai và quản lý nhà nước về đất đai* (3 đơn vị học trình) và môn *Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo* (3 đơn vị học trình).

Đối với hệ bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước, Học viện Hành chính đang triển khai 2 chương trình bồi dưỡng cho ngạch chuyên viên và ngạch chuyên viên chính. Chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho *chuyên viên* gồm có 27 chuyên đề với 305 tiết nghe giảng lý thuyết và 40 tiết thảo luận theo tổ; trong đó, các chuyên đề có kiến thức liên quan đến nhà nước và pháp luật gồm: *Những vấn đề cơ bản về Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (10 tiết); *Pháp luật và Pháp chế xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (10 tiết); *Những ngành luật chủ yếu của hệ thống pháp luật Việt Nam* (20 tiết); còn lại chủ yếu là kiến thức Quản lý Nhà nước về các lĩnh vực (kinh tế, tài chính công, công sản và dịch vụ công, dân tộc, tôn giáo, an ninh quốc phòng, văn hóa, giáo dục...). Chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho *chuyên viên chính* gồm 29 chuyên đề với 295 tiết lý thuyết và 50 tiết thảo luận. Tên các chuyên đề về cơ bản giống như trong chương trình dành cho ngạch chuyên viên, sự khác biệt là không nhiều.

**Nhận xét:** Nhìn từ phương diện giáo dục pháp luật, cung cấp, trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, có thể thấy, trong nội dung chương trình đào tạo cử nhân hành chính của Học viện Hành chính, mặc dù Học viện có bổ sung thêm môn *Luật Đất đai và quản lý nhà nước về đất đai* (3 đơn vị học trình) và môn *Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo* (3 đvht), nhưng hàm lượng kiến thức pháp luật chỉ chiếm tỷ lệ rất thấp, khoảng 13% tổng thời lượng của toàn bộ chương trình (25/191 đvht). Nhiều kiến thức về các lĩnh vực luật chuyên ngành rất cần cho cán bộ, công chức hành chính trong công tác sau này, như luật dân sự, luật lao động, luật kinh tế, luật hôn nhân - gia đình... không thấy có trong nội dung chương trình. Trong khi đó, theo kết quả khảo sát của chúng tôi, đa số cán bộ, công chức hành chính được hỏi đều nhấn mạnh đến sự cần thiết của việc đưa các nội dung này vào chương trình giáo dục pháp luật của Học viện Hành chính. Sự thiếu hụt này chắc chắn sẽ gây khó khăn, lúng túng cho cán bộ, công chức hành chính trong quá trình thực thi công vụ.

Điều đặc biệt và dễ dàng nhận thấy là, *trong nội dung chương trình đào tạo của Học viện Hành chính hoàn toàn không có kiến thức pháp luật quốc tế, kiến thức pháp luật về quyền con người và pháp luật về các vấn đề xã hội*. Chúng ta đều biết, Đảng ta đang lãnh đạo công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trước những yêu cầu của đời sống quốc tế hiện nay, *nhà nước pháp quyền phải có đủ năng lực giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa các điều ước quốc tế và pháp luật quốc gia, làm cho pháp luật quốc nội tương thích với pháp luật quốc tế; các quyền cơ bản của con người luôn được nhà nước pháp quyền tôn trọng và đề cao, gắn liền với việc xây dựng xã hội công dân*. Đây là hai trong số nhiều tiêu chí cực kỳ quan trọng của nhà nước pháp quyền. Cán bộ, công chức hành chính là lực lượng nòng cốt, là “xương sống” của nhà nước pháp quyền mà lại không được trang bị kiến thức về các nguyên tắc, quy định của pháp luật quốc tế (Công pháp quốc tế và Tư pháp quốc tế), không được biết đến các quy định của pháp luật về quyền con người, về các vấn đề xã hội gắn với xã hội công dân thì làm sao họ có thể hội nhập khu vực và quốc tế, làm sao có thể phụng sự con người, làm sao có thể hoàn thành nhiệm vụ chuyên môn. Theo quan điểm của chúng tôi, Học viện Hành chính cần nhanh chóng khắc phục “lỗ hổng kiến thức” pháp luật này cho các đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật, trong đó có cán bộ, công chức hành chính, càng sớm càng tốt.

Chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho ngạch chuyên viên và ngạch chuyên viên chính của Học viện Hành chính cũng dành rất ít thời gian và nội dung cho phần kiến thức pháp luật, chỉ có những kiến thức lý luận chung mà không đi sâu vào các nội dung pháp luật cụ thể, thiết thực; đồng thời, cũng không hề đề cập đến kiến thức về pháp luật quốc tế, pháp luật về quyền con người và pháp luật về các vấn đề xã hội. Chuyên đề *Những vấn đề cơ bản về Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam* còn dàn trải, nặng về những vấn đề lý luận chung, không gắn kết với vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền, thời gian lại chỉ có 10 tiết nên việc học chỉ có thể là “cuối ngựa xem hoa”. Chuyên đề *Pháp luật và Pháp chế xã hội chủ nghĩa Việt Nam* cũng mang nặng tính chất lý thuyết suông, chưa gắn kết với hoạt động quản lý hành chính nhà nước, có những nội dung quá “hàn lâm”, gây khô khan và khó khăn cho người học. Chuyên đề *Những ngành luật chủ yếu của hệ thống pháp luật Việt Nam*

mang dáng dấp của môn Pháp luật đại cương, nội dung quá dài và nặng nề, nhất là phần lý luận về ngành luật; trong khi lẽ ra nên liệt kê các nội dung chính của từng lĩnh vực luật, gắn chúng với những tình huống cụ thể, sinh động mà cán bộ, công chức hành chính có thể gặp phải trong thực thi công vụ. Các chuyên đề về *Quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực* chủ yếu được viết, biên soạn theo lối liệt kê các quy tắc, quy định trong các văn bản pháp luật chứ chưa mang tính chất sách giáo khoa, giáo trình.

Chương trình bồi dưỡng dành cho ngạch *chuyên viên* và *chuyên viên chính* về cơ bản được thiết kế giống nhau, gần như trùng lặp về nội dung, chứng tỏ chưa chú trọng phân biệt rõ ràng về trình độ giữa hai ngạch công chức này. Ở ngạch *chuyên viên* chủ yếu là cán bộ, công chức hành chính thừa hành, còn ở ngạch *chuyên viên chính* chủ yếu là cán bộ, công chức hành chính lãnh đạo, nên nhất thiết chương trình bồi dưỡng phải được thiết kế khác nhau. Mặt khác, chương trình nhiều khi còn bị các giảng viên giảm tải, cắt xén, hình thức tổ chức bồi dưỡng triển khai theo hệ vừa làm vừa học nên chất lượng giáo dục nhìn chung còn thấp. Thử hình dung, theo tiến trình tuần tự, một người học xong chương trình chuyên viên và được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên. Sau một thời gian, người đó lại tiếp tục học bồi dưỡng chương trình chuyên viên chính - giống cơ bản với chương trình chuyên viên - thì trình độ kiến thức, hiểu biết về pháp luật và quản lý nhà nước có được nâng lên không? Và họ có hào hứng với chương trình bồi dưỡng không? Câu trả lời xin dành cho các nhà thiết kế chương trình của Học viện Hành chính.

Năm 2005, Học viện Hành chính đã triển khai thực hiện Đề tài khoa học cấp bộ "*Khảo sát, phân loại và xây dựng chương trình bồi dưỡng kiến thức hành chính và quản lý nhà nước theo các chức danh Thứ trưởng, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh*" do PGS.TS. Đinh Văn Mậu làm Chủ nhiệm đề tài. Trong nội dung đề tài này, các tác giả đã đề xuất danh mục các kiến thức và kỹ năng cần thiết đối với các cán bộ lãnh đạo có chức danh Thứ trưởng, Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh và tương đương, gồm kiến thức về nhà nước và pháp luật, về quy trình xây dựng, ban hành văn bản pháp quy, hoạch định, đánh giá, thẩm định chính sách; kiến thức cơ bản về toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế, tự do hóa thương mại, WTO; kinh nghiệm quản lý nguồn nhân lực; kỹ năng xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách và kiểm tra thực hiện chính sách;

kỹ năng áp dụng chính sách, pháp luật... Đề tài này đã được nghiệm thu và được coi là chương trình bồi dưỡng hướng tới đối tượng cán bộ cao cấp nhất từ trước đến nay. Tuy nhiên, vấn đề bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng cho các chức danh Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh tại sao vẫn chưa được đặt ra? Mặt khác, vẫn chưa thiết kế được chương trình bồi dưỡng pháp luật theo chức danh, dành riêng cho cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý như Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng, Giám đốc, Phó Giám đốc Sở và các chức danh tương đương khác; cũng chưa có sự phân hóa đối tượng cán bộ, công chức hành chính theo cấp, ngành, trình độ để chuẩn bị nội dung bồi dưỡng phù hợp với từng nhóm đối tượng. Đây là những việc cần được triển khai sớm để khẳng định “thương hiệu” của Học viện Hành chính.

Trường Chính trị tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có chức năng tổ chức đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý của hệ thống chính trị cấp cơ sở, cán bộ, công chức ở địa phương về lý luận chính trị - hành chính; đường lối, các Nghị quyết, Chỉ thị của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; kiến thức và chuyên môn, nghiệp vụ về công tác xây dựng Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội; kiến thức về pháp luật và quản lý nhà nước về một số lĩnh vực khác. Trong số các nhiệm vụ của Trường Chính trị tỉnh, có: 1) Đào tạo trung cấp Lý luận Chính trị - Hành chính cho cán bộ lãnh đạo, quản lý của hệ thống chính trị cấp cơ sở; cán bộ, công chức, viên chức ở địa phương; 2) Bồi dưỡng, cập nhật kiến thức, kỹ năng lãnh đạo, chuyên môn, nghiệp vụ cho các chức danh cán bộ lãnh đạo, quản lý; cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ của các tổ chức Đảng, chính quyền địa phương, tỉnh, thành phố trong phạm vi mình quản lý, các đoàn thể nhân dân cấp cơ sở; 3) Bồi dưỡng, cập nhật kiến thức cho đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã, cấp huyện; 4) Đào tạo tiên công vụ đối với công chức dự bị; bồi dưỡng chuyên viên và các chức danh tương đương. Để hoàn thành tốt các nhiệm vụ đó, các Trường Chính trị tỉnh đã triển khai xây dựng nội dung chương trình cho các đối tượng giáo dục. Chúng tôi dẫn ra đây chương trình Trung cấp lý luận Chính trị - Hành chính của Trường Chính trị tỉnh Yên Bái để tham khảo và đối chiếu.

| Phần học chung   | Tên học phần  | Số tiết                |           |
|--|---|------------------------|-----------|
|  |   | Giảng                  | Thảo luận |
| I. Những vấn đề cơ bản của Chủ nghĩa Mác - Lênin và Tư tưởng Hồ Chí Minh   | Triết học Mác - Lênin                                       | 60                     | 15        |
|  | Kinh tế chính trị Mác - Lênin                               | 50                     | 15        |
|  | Chủ nghĩa xã hội khoa học                                   | 45                     | 10        |
|  | Tư tưởng Hồ Chí Minh  | 40                     | 10        |
| II. Những vấn đề cơ bản về Đảng CS, Nhà nước và Pháp luật XHCN Việt Nam  | Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam Lý luận về Đảng CS           | 60                     | 20        |
|  | Những vấn đề cơ bản về nhà nước và pháp luật                | 60                     | 10        |
| III. Khoa học HC   | Khoa học Hành chính   | 140                    | 20        |
| IV. Một số nội dung cơ bản trong quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ta về kinh tế, văn hóa và đối ngoại |   | 45                     | 10        |
| V. Quốc phòng - an ninh  |   | 40                     | 0         |
| VI. Kỹ năng lãnh đạo, quản lý và nghiệp vụ công tác Đảng, Đoàn thể   | Kỹ năng lãnh đạo, quản lý của cán bộ lãnh đạo, QL cấp cơ sở | 50                     | 5         |
|  | Nghiệp vụ công tác Đảng                                     | 60                     | 15        |
|  | Nghiệp vụ công tác Đoàn thể                                 | 40                     | 5         |
| VII. Tình hình nhiệm vụ địa phương, nghiên cứu thực tế   | Tình hình nhiệm vụ địa phương                               | 30                     | 5         |
|  | Nghiên cứu thực tế  | 150 (đi thực tế)       |           |
|  | Viết tiểu luận  | 100 (dành cho viết TL) |           |

**Nhận xét:** Với đối tượng là cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp cơ sở thì khung chương trình trên đây chưa quan tâm đến việc trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho cán bộ, công chức cấp cơ sở. Trong khi đó, trả lời câu hỏi phỏng vấn: “*Riêng đối với cán bộ, công chức hành chính cấp xã, nội dung giáo dục pháp luật cho họ cần những môn học nào?*”, nhiều cán bộ, công chức hành chính cấp cơ sở bày tỏ nguyện vọng được giáo dục kiến thức về các lĩnh vực luật chuyên ngành, như Luật Đất đai, Luật Dân sự, Luật Lao động..., vì “đây là những luật có thể đáp ứng, giải quyết những vấn đề thường gặp trong cuộc sống của người dân”.

Từ sự tham khảo, nhận xét nội dung chương trình giáo dục pháp luật của ba cơ sở giáo dục điển hình nêu trên, có thể đánh giá thực trạng nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính hiện nay như sau:

**Một là,** nội dung các chương trình giáo dục pháp luật còn chung chung, chưa đạt được độ sâu kiến thức pháp luật cần thiết, phù hợp cho từng loại cán bộ, công chức thuộc các tầng nấc hành chính, lĩnh vực chuyên môn khác nhau. Các cơ sở giáo dục pháp luật chưa xây dựng được khung chương trình chuẩn cho từng đối tượng cán bộ,

công chức hành chính theo các cấp, các ngành, các lĩnh vực chuyên môn; vì vậy, chưa xây dựng được chương trình, tài liệu riêng cho từng đối tượng. Các văn bản pháp luật mới liên quan đến lĩnh vực hành chính - công vụ chậm được bổ sung, cập nhật vào nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, gây khó khăn, lúng túng cho họ trong quá trình xử lý công việc chuyên môn. Tình trạng vi phạm pháp luật xảy ra trong đội ngũ cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay có phần nguyên nhân từ sự chậm trễ này.

**Hai là**, kiến thức pháp luật trong chương trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính còn ít, nội dung giảng dạy kiến thức pháp luật được thiết kế chưa thể hiện rõ đặc thù trong đào tạo cán bộ, công chức hành chính, chưa chú trọng tới nhu cầu thông tin, kiến thức pháp luật của họ. *Các cơ sở giáo dục pháp luật mới chỉ dừng lại ở việc truyền đạt những nội dung pháp luật mà mình có, chứ chưa hướng tới trang bị những nội dung pháp luật mà cán bộ, công chức cần.* Có những nội dung pháp luật mà người học phải học đi, học lại; có những nội dung cần thực sự trong giai đoạn hiện nay thì không thấy ai nói tới, như kiến thức về pháp luật quốc tế, pháp luật về quyền con người, pháp luật về các vấn đề xã hội... Hậu quả của thực trạng trên là sự trùng lặp về nội dung, sự tốn kém về thời gian, kinh phí và sử dụng giảng viên không phù hợp với yêu cầu của đối tượng.

**Ba là**, nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính còn nặng về lý thuyết, giáo điều, mà chưa chú trọng trang bị kiến thức về kỹ năng thực hành công vụ, áp dụng kiến thức pháp luật vào thực tiễn công tác. Nhiều khi, cán bộ, công chức hành chính có kiến thức pháp luật nhưng vẫn bị động, lúng túng khi vận dụng chúng trong thực tiễn. Chính vì vậy, nhiều cán bộ, công chức hành chính mong muốn có những môn học có nội dung về kinh nghiệm nghề nghiệp, kỹ năng giải quyết các tình huống pháp lý thực tiễn, kỹ năng giao tiếp, ứng xử trong tiếp xúc và làm việc với người dân; các kỹ năng mềm như cách viết, soạn văn bản, cách thuyết phục người khác, thuyết trình trước đông người...

**Về phương pháp:** Cần căn cứ vào đối tượng người học, mục đích, mục tiêu, nội dung giáo dục pháp luật để lựa chọn các phương pháp giáo dục pháp luật phù hợp. Nhìn trên phương diện này, phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay đang còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập.

Phương pháp tương tác hai chiều theo kiểu thảo luận, tranh luận, nêu các tình huống pháp luật thực tế... còn ít được vận dụng. Các phương pháp được sử dụng lâu nay chủ yếu là giải thích, thuyết trình theo kiểu độc thoại, một chiều. Theo cách thức này, giảng viên đóng vai trò “thợ nói”, cứ việc truyền đạt kiến thức, người học cứ việc nghe, hiểu được thì hiểu, ghi chép được thì ghi chép; có nghĩa, giảng viên ở vị trí trung tâm của hoạt động giáo dục pháp luật. Rõ ràng, phương pháp giáo dục pháp luật kiểu này không phù hợp với đối tượng học là đội ngũ cán bộ, công chức hành chính - những người ít nhiều đã có kiến thức và kinh nghiệm thực tiễn trong công tác.

| STT              | Trong đổi mới PP, nên dùng phương pháp nào?                         | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|---|----------|-------|
| 1                | Phương pháp độc thoại (giảng → nghe → tự hiểu → tự ghi chép)        | 212      | 34.1  |
| 2                | Phương pháp thảo luận nhóm theo chủ đề pháp luật                    | 351      | 56.5  |
| 3                | Phương pháp nêu tình huống (nêu tình huống → tranh luận → kết luận) | 499      | 80.4  |
| 4                | Phương pháp khác  | 14       | 2.3   |
| <i>Tổng cộng</i> |   | 621      | 100.0 |

Do ảnh hưởng lâu dài của phương pháp độc thoại nên khi đề cập vấn đề đổi mới phương pháp giáo dục pháp luật, vẫn còn một bộ phận đáng kể (34,1%) muốn dùng phương pháp độc thoại (*xem bảng trên*).

Phương pháp độc thoại một chiều trong giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính khiến cho người học rơi vào trạng thái thụ động trong tiếp thu kiến thức, căng cứng về tâm lý, chán nản về thái độ và đánh mất sự hưng phấn, năng động, tích cực, sáng tạo trong quá trình học tập. Hệ quả tất yếu của phương pháp này là chất lượng, hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính bị giảm sút nghiêm trọng; người dạy rơi vào trạng thái quan liêu, giáo điều, còn người học - cán bộ, công chức hành chính thì học đối phó cho xong.

**Về hình thức:** Hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay cũng có những hạn chế nhất định.

**Một là,** trong lý luận cũng như thực tiễn còn có sự nhầm lẫn giữa hình thức và phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Chẳng hạn, coi



phổ biến, tuyên truyền pháp luật trên các phương tiện thông tin đại chúng (báo viết, báo hình, báo nói) là phương pháp chứ không phải hình thức giáo dục pháp luật; hoặc coi đó vừa là phương pháp, vừa là hình thức giáo dục pháp luật. Trên thực tế, đây là hai khía cạnh khác nhau của giáo dục pháp luật. Phương pháp giáo dục pháp luật chịu sự quyết định bởi nội dung pháp luật, là cái cách người dạy truyền đạt, chuyển tải nội dung pháp luật tới người học, giúp người học lĩnh hội tri thức pháp luật. Giữa phương pháp và nội dung giáo dục pháp luật có sự gắn kết hữu cơ với nhau. Còn hình thức giáo dục pháp luật là cách thức tổ chức, triển khai hoạt động giáo dục pháp luật; nhờ đó, sự gắn kết giữa nội dung và phương pháp giáo dục pháp luật được thực hiện, mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính được hiện thực hóa. Chính sự nhầm lẫn, đồng nhất đó là nguyên nhân khiến người ta xem nhẹ, đánh giá sai vai trò của hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

**Hai là**, Nhà nước và các cơ sở giáo dục pháp luật chưa có quy định cụ thể về những hình thức giáo dục pháp luật áp dụng cho các đối tượng cán bộ, công chức hành chính khác nhau, cho các nội dung pháp luật khác nhau. Chẳng hạn, đối với cán bộ, công chức hành chính ngành nào thì bắt buộc phải đào tạo chính quy tập trung tại cơ sở giáo dục chuyên ngành luật hoặc không chuyên ngành luật; đối tượng nào thì chấp nhận giáo dục pháp luật theo hình thức vừa làm, vừa học hay hình thức đào tạo từ xa. Nội dung pháp luật nào chỉ cần phổ biến trên các phương tiện thông tin đại chúng; nội dung nào bắt buộc phải giáo dục bằng hình thức tập trung dài hạn, ngắn hạn, tập huấn, bồi dưỡng... Thực trạng này dẫn đến chất lượng, hiệu quả giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức không đồng đều giữa các cấp hành chính, các lĩnh vực quản lý và các nội dung giáo dục pháp luật.

Trả lời câu hỏi của tác giả: “*Về hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nên sử dụng hình thức nào?*”, các ý kiến thu được tương đối dàn trải ở các hình thức giáo dục pháp luật khác nhau. Điều đó cho thấy, cán bộ, công chức hành chính được giáo dục pháp luật ở nhiều hình thức khác nhau, chưa có sự thống nhất: hình thức nào phù hợp hơn cả đối với cán bộ, công chức hành chính. Các số liệu trong bảng sau nói lên điều đó:

| STT              | Hình thức giáo dục pháp luật  | Số phiếu   | Tỷ lệ |
|------------------|---|------------|-------|
| 1                | Mở các lớp bồi dưỡng, tập huấn chuyên đề pháp luật                          | 322        | 51.8  |
| 2                | Mở các khóa đào tạo chính quy, bài bản về pháp luật                         | 351        | 56.5  |
| 3                | Mở các chuyên mục trên báo, đài dành riêng cho cán bộ, công chức hành chính | 210        | 33.8  |
| 4                | Tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật hành chính                          | 233        | 37.5  |
| 5                | Hình thức khác  | 8          | 1.3   |
| <i>Tổng cộng</i> |   | <b>621</b> | 100.0 |

**Ba là**, sự đa dạng hóa các hình thức giáo dục pháp luật là cần thiết nhằm đáp ứng nhu cầu học tập, nghiên cứu, tìm hiểu pháp luật của các tầng lớp nhân dân. Tuy nhiên, đối với cán bộ, công chức hành chính thì khó có thể chấp nhận tình trạng họ tham gia bất kỳ hình thức giáo dục pháp luật nào cũng được, vì yêu cầu, đòi hỏi về chất lượng của mỗi hình thức giáo dục là khác nhau. Thực tế cho thấy, do tính tiện ích của hình thức đào tạo từ xa chuyên ngành luật nên nhiều cán bộ hành chính cấp xã, cấp huyện... đổ xô đi học luật theo hình thức này. Vì rất nhiều lý do, gồm cả chủ quan và khách quan mà chất lượng đào tạo của hình thức giáo dục pháp luật này rất thấp. Những kiến thức pháp luật mà cán bộ, công chức hành chính có được hoàn toàn không tương xứng với tấm bằng cử nhân luật mà họ được trao. Dư luận xã hội hoài nghi về chất lượng thật của những cán bộ, công chức hành chính được đào tạo theo hình thức này. Nó hầu như chỉ thích hợp với những người đối phó với tiêu chuẩn bằng cấp và lên lương, lên chức.

**Bốn là**, các cơ quan chức năng chưa chú trọng phân loại, tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm về các hình thức giáo dục pháp luật. Tất nhiên, mỗi hình thức giáo dục đều có ưu điểm, nhược điểm của nó. Việc tổng kết, đánh giá này là hết sức quan trọng và cần thiết nhằm tìm ra những hình thức giáo dục pháp luật phù hợp với đối tượng cán bộ, công chức hành chính.

### 3.3. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG TỚI HOẠT ĐỘNG GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Để khảo sát các yếu tố ảnh hưởng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay, tác giả luận án đặt câu hỏi: “*Theo Ông (Bà), hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay chịu sự ảnh hưởng của những yếu tố nào?*”. Kết quả tổng hợp như sau:

| STT              | Các yếu tố ảnh hưởng      | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|---------------------------|----------|-------|
| 1                | Yếu tố kinh tế - xã hội   | 404      | 65.1  |
| 2                | Yếu tố chính trị - xã hội | 378      | 60.9  |
| 3                | Yếu tố văn hóa - xã hội   | 371      | 59.7  |
| 4                | Yếu tố pháp luật - xã hội | 383      | 61.7  |
| <i>Tổng cộng</i> |                           | 621      | 100.0 |

Những số liệu trên là cơ sở thực tiễn để phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay.

#### 3.3.1. ẢNH HƯỞNG CỦA YẾU TỐ KINH TẾ - XÃ HỘI

Điều kiện kinh tế - xã hội có ảnh hưởng rất quan trọng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính thông qua việc tác động đến thái độ, nhận thức của đội ngũ cán bộ này về vai trò, tầm quan trọng của giáo dục pháp luật; từ đó, tác động đến chất lượng và hiệu quả của hoạt động giáo dục pháp luật cho họ. Khi nền kinh tế phát triển, đời sống vật chất, lợi ích kinh tế của các tầng lớp nhân dân nói chung, của cán bộ, công chức hành chính nói riêng được đảm bảo thì cán bộ, công chức hành chính và người dân sẽ phấn khởi, tin tưởng vào đường lối phát triển kinh tế, chính sách pháp luật, vào sự lãnh đạo của Đảng và hoạt động quản lý, điều hành của Nhà nước; nhờ đó, củng cố niềm tin của nhân dân vào hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước, tạo điều kiện để cán bộ, công chức hành chính yên tâm công tác, gắn bó với chuyên môn, tích cực học hỏi, nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật để cống hiến được nhiều hơn.

Khi kinh tế phát triển, đời sống vật chất được cải thiện và nâng cao, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có điều kiện để mua sắm các phương tiện nghe-nhìn, có điều kiện cập nhật thông tin để thỏa mãn nhu cầu thông tin pháp luật ngày càng đa dạng, phong phú. Các chương trình tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật sẽ dễ dàng đến được với nhiều cán bộ, công chức hành chính; nhu cầu nghiên cứu, tìm hiểu, tự

trang bị thông tin, kiến thức, hiểu biết pháp luật sẽ trở thành nhu cầu tự thân, tự giác và thường trực trong đội ngũ cán bộ này. Đây là điều kiện tiên quyết để cán bộ, công chức hành chính nâng cao ý thức chấp hành pháp luật và như vậy việc giáo dục pháp luật đối với họ mới có ý nghĩa. Chỉ khi thu nhập của họ đủ chu cấp cho bản thân và gia đình thì họ mới yên tâm công tác, chấp hành kỷ cương, cống hiến tài năng và tâm huyết cho đất nước. Điều đó giúp cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính hoàn thành tốt các nhiệm vụ được giao. Còn khi kinh tế chậm phát triển, lợi ích kinh tế không được đảm bảo, đời sống vật chất gặp nhiều khó khăn thì tư tưởng cán bộ, công chức hành chính sẽ diễn biến phức tạp; ý thức chủ động, tích cực tham gia hoạt động giáo dục pháp luật sẽ bị suy giảm; do đó, trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ này cũng khó có thể được nâng cao. Đây chính là mảnh đất lý tưởng cho sự nảy sinh tệ quan liêu, độc đoán, cửa quyền, phát sinh các loại hành vi tiêu cực như nhận hối lộ, sách nhiễu nhân dân... trong đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã nhận định” “Tình trạng suy thoái về tư tưởng, chính trị, đạo đức, lối sống, bệnh cơ hội, chủ nghĩa cá nhân và tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong một bộ phận cán bộ, công chức diễn ra nghiêm trọng” [26, tr.65].

Thực tế cho thấy, trong một nền kinh tế chưa phát triển, thể chế chính sách không thông thoáng để tạo điều kiện cho cán bộ, công chức hành chính có thêm thu nhập thì khó có thể tránh khỏi tình trạng họ chối bỏ các nguyên tắc, quy định của pháp luật mà “nhắm mắt đưa chân”. Như vậy, để hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đạt hiệu quả thực sự, lâu dài và có chiều sâu thì vấn đề có tính chất nền tảng trước tiên cần phải giải quyết chính là nâng cao đời sống của cán bộ, công chức hành chính.

Cơ chế kinh tế cũng có ảnh hưởng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Cơ chế kinh tế tập trung quan liêu, bao cấp trước đây đã tạo ra trong các chủ thể tiến hành hoạt động giáo dục pháp luật cũng như trong cán bộ, công chức hành chính tâm lý thụ động, ỷ lại, trông chờ vào chính sách, kế hoạch của các cấp có thẩm quyền theo cách thức xin - cho. Điều đó làm mất đi tính chủ động, linh hoạt và sáng tạo trong việc triển khai hoạt động giáo dục pháp luật từ tất cả các phía có liên quan tới hoạt động này. Cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay với những mặt tích cực của nó sẽ tạo ra trong cán bộ, công chức hành chính và

người dân tư duy năng động, sáng tạo, coi trọng uy tín, chất lượng và hiệu quả của hoạt động kinh tế; tạo thuận lợi cho các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, làm ra nhiều của cải xã hội. Một nền kinh tế đang trên đà phát triển nhanh với nhiều cơ hội rộng mở, chắc chắn là một điều kiện thuận lợi để nâng cao đời sống người dân nói chung, cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nói riêng. Khi đời sống vật chất và tinh thần được đảm bảo, ý thức pháp luật của cán bộ, công chức hành chính sẽ được nâng cao, việc giáo dục pháp luật nhờ đó sẽ thêm thuận lợi và hiệu quả hơn. Nhưng mặt trái của cơ chế kinh tế thị trường cũng tạo ra tâm lý sung bái đồng tiền, coi tiền là tất cả, bất chấp các giá trị đạo đức, chuẩn mực pháp luật; đồng thời, sẽ tạo ra những quan niệm, hành vi sai lệch, lấy đồng tiền làm thước đo để đánh giá các quan hệ xã hội. Điều này sẽ ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, nảy sinh tình trạng chạy theo bằng cấp để “thăng chức, tiến quyền”.

Kinh tế phát triển, nguồn thu ngân sách nhà nước dồi dào cũng là động lực rất quan trọng thúc đẩy hoạt động giáo dục pháp luật diễn ra với chất lượng và hiệu quả cao hơn. Với nguồn lực kinh tế đủ mạnh, nhà nước có điều kiện để đầu tư cho việc xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật cho các cơ sở đào tạo phục vụ công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Chính sách đãi ngộ đối với cán bộ giáo dục pháp luật và cán bộ quản lý công tác giáo dục cho cán bộ, công chức hành chính (chế độ lương, thù lao giảng dạy, thù lao cho cán bộ tuyên truyền, nói chuyện pháp luật...) nhờ đó cũng gia tăng. Việc mua sắm các trang thiết bị điện tử, máy móc truyền thông, biên soạn hệ thống giáo trình, sách giáo khoa, các loại tài liệu phục vụ công tác phổ biến, tuyên truyền giáo dục pháp luật... sẽ được chú trọng hơn. Điều đó có tác động tích cực tới việc nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Ngược lại, nếu điều kiện kinh tế không cho phép, nguồn chi ngân sách cho hoạt động giáo dục pháp luật eo hẹp thì hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính khó mà đạt được kết quả như mong muốn.

### 3.3.2. ẢNH HƯỞNG CỦA YẾU TỐ CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI

Môi trường chính trị - xã hội của đất nước ổn định, phát triển bền vững là điều kiện thuận lợi cho việc tiến hành các hoạt động phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, vì nó tạo cơ sở củng cố lập trường chính trị cho cán bộ, công chức nói chung và cán bộ công chức hành chính nói riêng. Đây cũng là

tiền đề để họ tiếp nhận kiến thức, hiểu biết pháp luật trong quá trình được giáo dục pháp luật. Ngược lại, môi trường chính trị bất ổn, các thiết chế chính trị không phát huy được vai trò điều tiết, điều chỉnh các quan hệ chính trị thường là nguyên nhân gây tâm lý bất an trong các tầng lớp xã hội, làm suy giảm niềm tin chính trị trong đội ngũ cán bộ, công chức hành chính - những người, suy cho cùng, đã và đang góp phần đưa các chủ trương, đường lối chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam vào thực tiễn cuộc sống. Khi đó, hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính khó mà đạt được chất lượng, hiệu quả như mong muốn. Thực tế chứng minh rằng, trong thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX, khi mà các nước xã hội chủ nghĩa ở Liên Xô và Đông Âu tan rã, một bộ phận không nhỏ đảng viên, cán bộ, công chức nhà nước có sự hoang mang, dao động về tư tưởng, tâm lý; nhưng nhờ môi trường chính trị của đất nước vẫn luôn ổn định dưới sự lãnh đạo của Đảng nên chúng ta đã vượt qua thử thách một cách thành công, niềm tin chính trị của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính được củng cố, giúp họ tiếp tục hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình.

Cương lĩnh, đường lối chính trị của chính đảng cầm quyền cũng ảnh hưởng quan trọng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Sự vận hành của nền hành chính Việt Nam luôn được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đảng ta nhận thức một cách sâu sắc rằng, muốn xây dựng nền hành chính thực sự trong sạch, vững mạnh thì phải chăm lo xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có “năng lực tổ chức và vận động nhân dân thực hiện đường lối của Đảng, pháp luật của nhà nước, công tâm, thạo việc, tận tụy với dân, biết phát huy sức dân” [25, tr.84-85], trong đó có việc nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật cho họ thông qua hoạt động giáo dục pháp luật. Bên cạnh đó, “Sử dụng, khai thác và vận dụng linh hoạt các hình thức, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật đảm bảo tính phù hợp giữa phổ biến, giáo dục pháp luật với tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý, hòa giải cơ sở, giải quyết tranh chấp...”. Như vậy, Đảng ta luôn chú trọng và đòi hỏi nâng cao chất lượng, hiệu quả của giáo dục pháp luật. Điều này có ảnh hưởng tích cực tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay.

Ý thức chính trị của các chủ thể và đối tượng tham gia hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cũng có ảnh hưởng nhất định tới hiệu quả của

hoạt động này. Thực tế cho thấy, với tư cách chủ thể tổ chức, triển khai và quản lý quá trình giáo dục pháp luật, lãnh đạo Đảng ủy, Ban Giám hiệu các cơ sở đào tạo, giáo dục pháp luật có ý thức chính trị cao, thấm nhuần nhiệm vụ chính trị của cơ sở đào tạo, quan tâm và chỉ đạo sâu sát công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính bằng những nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục phù hợp và hiện đại thì chất lượng hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này sẽ được nâng cao. Ngược lại, sự nhận thức, ý thức chính trị thấp, hoạt động lãnh đạo, chỉ đạo cầm chừng, thiếu sâu sát, buông lỏng quản lý từ phía các cơ sở đào tạo - giáo dục pháp luật sẽ có tác động tiêu cực tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Về phía đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật - cán bộ, công chức hành chính - nếu ý thức được đầy đủ rằng, tham gia vào quá trình giáo dục pháp luật không chỉ nhằm nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật để phục vụ chuyên môn, mà còn là nhiệm vụ chính trị của người cán bộ, đảng viên, nghĩa là họ có ý thức chính trị tích cực, thì chắc chắn là hoạt động giáo dục pháp luật sẽ đạt chất lượng và hiệu quả cao.

Tham gia vào hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không chỉ là nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn, mà còn là trách nhiệm chung của cả hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng. Hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay là liên minh các thiết chế chính trị, chính trị - xã hội được thành lập, hoạt động trong mối liên hệ chặt chẽ mà vai trò lãnh đạo thuộc về đảng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động nhằm thực hiện triệt để quyền lực nhân dân, xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội. Về sự tham gia của hệ thống chính trị vào công tác giáo dục pháp luật, Đảng ta đã chỉ rõ: “Triển khai mạnh mẽ công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật, huy động các lực lượng đoàn thể, chính trị, xã hội, nghề nghiệp, các phương tiện thông tin đại chúng tham gia các đợt vận động thiết lập trật tự, kỷ cương và các hoạt động thường xuyên, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong các cơ quan nhà nước và xã hội” [23, tr.241]. Rõ ràng là, xét trên phương diện chính trị, sự tham gia của cả hệ thống chính trị vào hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có ảnh hưởng tích cực và mạnh mẽ tới chất lượng và hiệu quả của hoạt động này.

Tính chất, mức độ của nền dân chủ cũng có tác động quan trọng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Trong điều kiện xã hội

có nền dân chủ rộng rãi, thông tin đa dạng, phong phú. đa chiều, quy chế dân chủ ở cơ sở được phát huy... chính là điều kiện thuận lợi để các tầng lớp xã hội nói chung, cán bộ, công chức hành chính nói riêng có thể thẳng thắn, công khai bày tỏ tâm tư, nguyện vọng, nhu cầu của mình, đưa ra những đòi hỏi về nội dung, phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật phù hợp với yêu cầu chuyên môn, tích cực tham gia vào hoạt động giáo dục pháp luật với ý thức, trách nhiệm thực sự của họ. Còn trong điều kiện xã hội thiếu dân chủ, thông tin nghèo nàn, một chiều, thậm chí thông tin bị bung bít thì bầu không khí xã hội sẽ ngột ngạt, tâm lý chính trị gò bó, mọi người không dám nói thật suy nghĩ của lòng mình vì e ngại “phạm húy” hoặc bị đánh giá về lập trường chính trị. Khi đó, hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính khó mà diễn ra một cách thuận lợi.

### 3.3.3. ẢNH HƯỞNG CỦA YẾU TỐ VĂN HÓA - XÃ HỘI

Các giá trị văn hóa Việt Nam truyền thống là tổng thể những giá trị vật chất và tinh thần do cộng đồng các dân tộc Việt Nam sáng tạo ra trong quá trình dựng nước và giữ nước. Bằng lao động sáng tạo và ý chí đấu tranh kiên cường, nhân dân ta đã xây đắp nên một nền văn hoá kết tinh sức mạnh và in đậm dấu ấn bản sắc dân tộc, chứng minh sức sống mãnh liệt và sự trường tồn của dân tộc Việt Nam. Nhờ nền tảng sức mạnh văn hoá ấy mà dù có nhiều thời kỳ bị đô hộ, dân tộc ta vẫn giữ vững bản sắc văn hóa của mình, chẳng những không bị đồng hoá, mà còn quật cường đứng dậy giành lại độc lập cho dân tộc. Đó chính là chủ nghĩa yêu nước, lòng tự hào dân tộc, sự đoàn kết, tính cộng đồng... Những yếu tố văn hóa này, nếu biết cách khơi gợi, kích lệ hợp lý sẽ có tác dụng tích cực đối với hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Đảng ta xác định: “Phát huy chủ nghĩa yêu nước và truyền thống đại đoàn kết dân tộc, ý thức độc lập tự chủ, tự cường xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại, làm cho văn hóa thấm sâu vào toàn bộ đời sống và hoạt động xã hội, vào từng người, từng gia đình, từng tập thể và cộng đồng, từng địa bàn dân cư, vào mọi lĩnh vực sinh hoạt và quan hệ con người, tạo ra trên đất nước ta đời sống tinh thần cao đẹp, trình độ dân trí cao, khoa học phát triển, phục vụ đắc lực sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh, tiến bước vững chắc lên chủ nghĩa xã hội”.



Văn hoá pháp luật, với tư cách là một bộ phận hợp thành của nền văn hoá nói chung có tác động mạnh mẽ tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Văn hoá pháp luật là tổng thể các hoạt động hàm chứa các giá trị pháp luật được hình thành trên cơ sở tri thức pháp luật, lòng tin, tình cảm đối với pháp luật và hành vi pháp luật thực tiễn. Nó bao gồm ba nhân tố: ý thức pháp luật, hệ thống pháp luật và trình độ, kỹ năng, nghệ thuật sử dụng pháp luật của cơ quan, viên chức nhà nước, của lãnh đạo các tổ chức quần chúng, xã hội, của các công dân trong các cuộc đấu tranh để không ngừng hoàn thiện tính nhân văn của từng cá nhân, cộng đồng, dân tộc và quốc gia. Văn hoá pháp luật chỉ có thể hình thành trên nền tảng ý thức pháp luật, nhận thức về các giá trị của pháp luật. Văn hoá pháp luật được thể hiện ra trong đời sống pháp luật, thông qua quá trình thực hiện pháp luật bằng hành vi pháp luật của các chủ thể pháp luật, trong đó có các cán bộ, công chức hành chính. Văn hoá pháp luật và hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, có tác động tương hỗ. *Một mặt*, hoạt động giáo dục pháp luật góp phần nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật, nghĩa là nâng cao trình độ văn hóa pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. *Mặt khác*, văn hóa pháp luật lại tác động tích cực đến hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, vì chính văn hóa pháp luật sẽ đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả của hoạt động này.

Lối sống - một thành tố của văn hóa - cũng có ảnh hưởng quan trọng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Lối sống là tổng thể các nét cơ bản đặc trưng cho phương thức hoạt động sống, lao động và sinh hoạt của các giai cấp, dân tộc, các cộng đồng xã hội trong những điều kiện xã hội nhất định về mặt lịch sử. Căn cứ vào cách thức tổ chức cư trú, lao động, sinh hoạt của cư dân, lối sống được phân chia thành lối sống đô thị và lối sống nông thôn với những nét đặc trưng riêng. Đặc trưng nổi bật của lối sống đô thị là tính tích cực chính trị - xã hội ở đô thị tương đối cao. Cán bộ, công chức hành chính và người dân đô thị có nhiều điều kiện tiếp xúc với các thông tin chính trị - xã hội và tích cực tham gia vào các hoạt động xã hội lớn mà phần nhiều được tổ chức tại các đô thị. Các phong trào có sức huy động quần chúng ở các đô thị thường diễn ra nhanh hơn so với ở nông thôn. Đây cũng là điều dễ hiểu, vì đô thị thường là nơi tập trung nhiều thành phần xã hội có trình độ học vấn tương đối cao, như tầng lớp trí thức, cán bộ, công chức nhà nước. Tại các thành

phổ, phạm vi giao tiếp xã hội, về cơ bản, tương đối rộng, cường độ giao tiếp cao và mang tính ân danh trong giao tiếp. Đây là điều kiện thuận lợi đối với việc triển khai hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ này. Điều này cũng giúp giải thích tại sao trình độ dân trí về pháp luật nói chung, trình độ kiến thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính ở khu vực đô thị thường cao hơn so với khu vực nông thôn.

Đặc trưng cơ bản của lối sống nông thôn là tính cộng đồng và chủ nghĩa tập thể. Tính cộng đồng chính là một điều kiện thuận lợi đối với công tác chuyên môn của cán bộ, công chức hành chính, đặc biệt là công chức cấp xã, Ý thức cộng đồng giúp cho cán bộ, công chức hành chính dễ dàng hơn trong việc phổ biến, tuyên truyền và thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; đưa các chủ trương, chính sách đó đến với đông đảo người dân nông thôn. Sức mạnh của tinh thần đoàn kết giúp cho cán bộ, công chức hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Khi truyền thống dân chủ làng xã được phát huy, mỗi cán bộ, công chức hành chính buộc phải luôn tự ý thức về trách nhiệm trước nhân dân, phải tự nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật để làm việc tốt hơn, nghĩa là họ sẽ tự giác, tích cực tham gia vào giáo dục pháp luật vừa với tư cách chủ thể (tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho nhân dân), vừa với tư cách đối tượng (tự mình đi học để nâng cao hiểu biết pháp luật).

Mặt khác, sự đề cao thái quá tính cộng đồng và chủ nghĩa tập thể cũng dễ dẫn cán bộ, công chức hành chính đến việc đánh mất ý thức về con người cá nhân, “cái tôi” bị triệt tiêu. Khi “cái tôi” bị nhạt nhòa trong các quan hệ làng xã thì ý thức cá nhân và hành vi cá nhân của mỗi cán bộ, công chức hành chính cũng bị đặt vào lối xử thế “hòa cả làng”. “Con người Việt Nam, ngay cả khi chưa sinh ra, trước hết và chủ yếu, là con người của cộng đồng, nhỏ như gia đình, dòng họ, phe, phường, hội, giáp, lớn như làng, nước, thậm chí cả thiên hạ nữa. Chỉ với tư cách là thành viên của cộng đồng, chứ không phải với tư cách cá nhân, con người mới có chút ít giá trị... Trong khuôn khổ cộng đồng, con người không có quyền lựa chọn lối sống riêng cho mình. Cùng lắm, anh ta chỉ được lựa chọn những sắc thái khác nhau của cùng một phổ sống” [114, tr.110]. Tình trạng này khiến cho cán bộ, công chức hành chính, khi phải đối mặt với những việc làm sai trái, khuyết điểm, thậm chí vi phạm pháp luật thì họ thường tìm

cách né tránh trách nhiệm cá nhân và muốn đó là “trách nhiệm tập thể”. Bên cạnh đó, chủ nghĩa tập thể thường là cái cớ để cán bộ, công chức hành chính dùng để biện minh cho thói quen ỷ lại vào tập thể và tâm lý “an phận thủ thường”. Chính điều đó làm hạn chế năng lực sáng tạo, sự chủ động, quyết đoán của cán bộ, công chức hành chính trong điều hành, giải quyết các công việc hành chính - sự vụ. Khi “cái tôi” không được khẳng định thì việc học tập, bồi dưỡng nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật không còn là nhu cầu tự thân, tự giác, tích cực trong mỗi cán bộ, công chức hành chính nữa; có chăng, chỉ là sự miễn cưỡng, đối phó. Đây là một khó khăn đối với hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở khu vực nông thôn; cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, bất cập trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ này.

Là một hiện tượng thuộc đời sống tinh thần của xã hội, dư luận xã hội có ảnh hưởng mạnh mẽ đến hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, thể hiện trên các khía cạnh sau: *Một là*, dư luận xã hội luôn đòi hỏi cán bộ, công chức hành chính phải có một trình độ kiến thức, hiểu biết nhất định về pháp luật để giải quyết đúng đắn các vấn đề liên quan đến lợi ích của nhà nước và nhân dân. Việc cán bộ, công chức hành chính tích cực tham gia vào hoạt động giáo dục pháp luật sẽ đáp ứng cơ bản đòi hỏi này. *Hai là*, dư luận xã hội đòi hỏi cán bộ, công chức hành chính phải thường xuyên cập nhật thông tin về các chính sách, văn bản pháp luật mới để đáp ứng kịp thời nhu cầu giải quyết công tác chuyên môn. Thông tin loại này thường được đề cập nhiều trong nội dung hoạt động giáo dục pháp luật. *Ba là*, dư luận xã hội đòi hỏi cán bộ, công chức hành chính phải thực sự nghiêm túc, cầu thị, học hỏi nhằm nâng cao hiểu biết pháp luật. Muốn vậy, cần tích cực tham gia các đợt tập huấn, bồi dưỡng, giáo dục pháp luật. *Bốn là*, dư luận xã hội đòi hỏi cán bộ, công chức hành chính phải thường xuyên tiếp thu, tích lũy những bài học kinh nghiệm từ thực tiễn đời sống pháp luật để vận dụng vào quá trình công tác. Những bài học kinh nghiệm sẽ có thể có được thông qua hoạt động giáo dục pháp luật. Như vậy, bằng việc đưa ra các yêu cầu, đòi hỏi đối với cán bộ, công chức hành chính, dư luận xã hội có tác động tích cực tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Các phương tiện thông tin đại chúng (báo chí, phát thanh, truyền hình, mạng Internet...) có ảnh hưởng không nhỏ tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. *Một mặt*, do khả năng đưa thông tin đến với mọi người, mọi nhà một

cách nhanh chóng, cập nhật, kịp thời nên các phương tiện thông tin đại chúng được sử dụng như một kênh thông tin quan trọng, chuyển tải các thông tin, tri thức pháp luật, giải thích pháp luật... phục vụ công tác giáo dục pháp luật. *Mặt khác*, các phương tiện thông tin đại chúng là diễn đàn ngôn luận công khai, là nơi cán bộ, công chức hành chính có thể nêu lên các thắc mắc, đưa ra các tình huống pháp luật thực tế, đề xuất các yêu cầu về mục tiêu, nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật... Từ đó, giúp cho các chủ thể giáo dục pháp luật có thể đưa ra những điều chỉnh, thay đổi hợp lý nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

#### 3.3.4. ẢNH HƯỞNG CỦA YẾU TỐ PHÁP LUẬT - XÃ HỘI

Một trong những yếu tố quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là hệ thống pháp luật. “Hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được phân định thành các ngành luật, các chế định pháp luật và được thể hiện trong các văn bản pháp luật do nhà nước ban hành theo trình tự và hình thức thống nhất” [124, tr.389]. Theo đó, hệ thống pháp luật bao gồm hệ thống cấu trúc của pháp luật và hệ thống văn bản pháp luật. Hệ thống văn bản pháp luật bao gồm các văn bản có chứa đựng các quy phạm pháp luật, nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật theo trình tự và thủ tục luật định. Do tính chất và đặc điểm của pháp luật, các văn bản này dù phong phú nhiều loại và được ban hành vào các thời điểm khác nhau nhưng đều hợp thành một hệ thống. Xét theo chiều ngang, hệ thống văn bản phải phù hợp và phải phản ánh nội dung của hệ thống cấu trúc pháp luật. Điều đó có nghĩa là, dù ban hành vào thời điểm nào và loại văn bản nào thì chúng đều phải căn cứ vào đối tượng điều chỉnh để thể hiện và nội dung của chúng hợp thành các chế định hay ngành luật cụ thể. Xét theo chiều dọc, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có tính thứ bậc, có giá trị pháp lý khác nhau nhưng đều phải thống nhất với nhau.

Mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật chính là yếu tố ảnh hưởng mạnh mẽ nhất tới hoạt động giáo dục pháp luật. Có nhiều tiêu chuẩn để đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, trong đó có bốn tiêu chuẩn cơ bản là: tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp và trình độ kỹ thuật pháp lý được sử dụng để xây dựng hệ thống pháp luật. Mỗi tiêu chuẩn nêu trên đều có tác động tới công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Tính toàn diện của hệ thống pháp luật phản ánh mức độ đầy đủ của hệ thống quy phạm, nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật. Tính toàn diện thể hiện ở hai cấp độ chung và cụ thể. Ở cấp độ chung, tính toàn diện đòi hỏi hệ thống pháp luật phải có đầy đủ các ngành luật được cấu trúc một cách logic, khách quan, khoa học và được biểu hiện trong hệ thống văn bản pháp luật tương thích. Ở cấp độ cụ thể, tính toàn diện đòi hỏi trong mỗi ngành luật phải có đầy đủ các chế định pháp luật và quy phạm pháp luật. Tính toàn diện của hệ thống pháp luật là điều kiện thuận lợi để triển khai hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, là cơ sở để cung cấp toàn diện, đầy đủ, có hệ thống các kiến thức pháp luật về những ngành luật cụ thể liên quan đến công tác chuyên môn của cán bộ, công chức hành chính. Còn nếu hệ thống pháp luật thiếu tính toàn diện thì hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính sẽ không chủ động được về nội dung, mang tính chấp vá, thông tin pháp luật trang bị cho người học bị rời rạc, thiếu hệ thống; khiến cho hoạt động giáo dục pháp luật kém hiệu quả.

Tính đồng bộ của hệ thống pháp luật thể hiện ở sự thống nhất, không trùng lặp, chồng chéo hay mâu thuẫn của hệ thống pháp luật và cũng được biểu hiện ở hai cấp độ khác nhau. Ở cấp độ chung, đó là sự thống nhất, không chồng chéo, không mâu thuẫn giữa các ngành luật mà biểu hiện cụ thể là có sự phân định rõ ranh giới giữa các ngành luật và sự tồn tại của một hệ thống quy phạm, nguyên tắc, định hướng cơ bản của mỗi ngành luật đó. Ở cấp độ cụ thể, đó là sự đồng bộ trong mỗi ngành luật, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau. Khi một hệ thống pháp luật đảm bảo được tính đồng bộ thì các cơ sở giáo dục - đào tạo pháp luật có cơ sở để xây dựng hệ thống giáo trình, sách giáo khoa, tài liệu tham khảo... đồng bộ, thống nhất, rõ ràng, phù hợp với từng nhóm đối tượng cán bộ, công chức hành chính đang công tác ở các lĩnh vực, công việc hành chính khác nhau. Nhờ đó, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính được triển khai một cách hiệu quả, thiết thực.

Tính phù hợp của hệ thống pháp luật thể hiện ở mức độ tương thích giữa trình độ của hệ thống pháp luật với trình độ và những điều kiện cụ thể của xã hội ở thời điểm pháp luật hiện hành. Tính phù hợp của hệ thống pháp luật biểu hiện trên nhiều phương diện, vì vậy khi xem xét cần phải chú ý phân tích, so sánh trên cơ sở giải quyết các mối quan hệ cơ bản của pháp luật với chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội... Nhu cầu xã hội và các quan hệ xã hội có tính ổn định tương đối nên pháp luật cũng có tính ổn

định tương đối. Vì vậy, sự biến đổi, phát triển của hệ thống pháp luật thường diễn ra với từng bộ phận, ít khi có những biến đổi toàn phần. Xét đến mức độ phù hợp của hệ thống pháp luật thường là xem xét một cách cụ thể đối với những bộ phận trong hệ thống pháp luật nói chung, Tuy nhiên, cũng có những thời điểm, thời kỳ phải xem xét một cách tổng thể, nhất là trong những thời điểm có tính chất bước ngoặt, trong những thời kỳ có sự chuyển đổi mạnh mẽ về cơ chế, chính sách có tính chiến lược. Hệ thống pháp luật được xây dựng, ban hành phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của các điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội, bám sát thực tiễn cuộc sống sẽ giúp hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính tránh được bệnh hình thức, chủ nghĩa giáo điều; hướng tới trang bị cho cán bộ, công chức hành chính những kiến thức pháp luật mà họ thực sự đang cần, phù hợp với yêu cầu của công tác chuyên môn, với những tình huống pháp luật cụ thể mà cuộc sống đang đặt ra. Khi đó, cán bộ, công chức hành chính sẽ thực sự hào hứng, phấn khởi tham gia các khóa đào tạo, giáo dục pháp luật vì nó thiết thực, bổ ích đối với họ. Ngược lại, nếu hệ thống pháp luật không phù hợp, không bám sát thực tiễn thì đầu phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật có cải tiến thế nào đi chăng nữa cũng khó mà hấp dẫn được cán bộ, công chức hành chính, bởi nó không giúp giải quyết được những vướng mắc mà họ đang gặp hàng ngày.

Tiêu chuẩn kỹ thuật pháp lý thể hiện ở chỗ, một hệ thống pháp luật hoàn thiện cao phải là hệ thống được xây dựng với trình độ kỹ thuật pháp lý cao. Kỹ thuật pháp lý là tổng thể các phương pháp, phương tiện được sử dụng trong quá trình xây dựng hệ thống hoá pháp luật phù hợp với các nguyên tắc, tiêu chí khoa học và thực tiễn. Về thực chất, đây là tiêu chuẩn có tính chất tổng hợp cả ba tiêu chuẩn trên, vì hệ thống pháp luật được xây dựng với trình độ kỹ thuật pháp lý cao là hệ thống pháp luật phải đảm bảo tính toàn diện, tính đồng bộ và tính phù hợp. Muốn đạt được mục đích của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì chúng ta phải không ngừng cải cách hệ thống pháp luật trên cơ sở của bốn tiêu chí nêu trên.

Bên cạnh hệ thống pháp luật, ý thức pháp luật của cán bộ, công chức hành chính cũng là yếu tố có ảnh hưởng rất quan trọng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này. Trên phương diện chung, ý thức pháp luật là tổng thể những học thuyết, tư tưởng, quan điểm, quan niệm thịnh hành trong xã hội, thể hiện mối quan hệ của con người đối với pháp luật hiện hành, pháp luật đã qua và pháp luật cần phải có, thể hiện sự đánh giá về tính hợp pháp hay không hợp pháp trong hành vi xử sự của con

người, cũng như trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội. Xét theo chủ thể của ý thức pháp luật, ý thức pháp luật gồm có ý thức pháp luật cá nhân, ý thức pháp luật nhóm và ý thức pháp luật xã hội. Khác với ý thức pháp luật nói chung, theo quan điểm của chúng tôi, ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là ý thức pháp luật của nhóm xã hội, phản ánh thực tiễn đời sống pháp luật thuộc các tầng nấc hành chính nhà nước, thể hiện năng lực nhận thức các quy phạm pháp luật, trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật, tình cảm, thái độ đối với pháp luật của họ; được biểu hiện ra trong hành vi pháp luật, lối sống theo pháp luật, trong quá trình giải quyết các công việc hành chính thuộc chức năng, nhiệm vụ được giao. Theo ý nghĩa trên, ý thức pháp luật của cán bộ, công chức hành chính có ảnh hưởng rất quan trọng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho chính họ. Khi cán bộ, công chức hành chính có ý thức pháp luật ở một trình độ nhất định, thì họ biết rõ năng lực nhận thức các quy phạm pháp luật, trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của bản thân, biết rõ mình đang cần cái gì, thiếu cái gì so với yêu cầu của công tác chuyên môn để đưa ra các đề xuất về mục đích, mục tiêu, nội dung, phương pháp giáo dục pháp luật. Mặt khác, ý thức pháp luật trở thành động lực nội tại thúc đẩy họ hăng hái tham gia vào các lớp đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp luật. Đây chính là môi trường lý tưởng cho việc xúc tiến hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đạt chất lượng và hiệu quả cao. Còn nếu ý thức pháp luật của cán bộ, công chức hành chính ở trình độ thấp, còn nhiều hạn chế thì hoạt động giáo dục pháp luật phải được tổ chức sao cho có trọng tâm, trọng điểm thông qua các nội dung, phương pháp và hình thức phù hợp với từng loại đối tượng để góp phần nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật cho họ.

Chính sách pháp luật và cơ chế pháp lý quy định về công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cũng có ảnh hưởng không nhỏ tới chất lượng và hiệu quả của hoạt động này. Nhận thức được tầm quan trọng của công tác giáo dục pháp luật, trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm, tạo những điều kiện cần thiết và thuận lợi cho công tác này. Chẳng hạn, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 61/2007 về việc đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Tuy nhiên, việc chính sách, nghị quyết về giáo dục pháp luật chưa được thể chế hóa một cách kịp thời và đầy đủ thành những đạo luật và văn bản dưới luật cần thiết, việc thiếu vắng những quy định cụ thể về giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đã gây ra không ít khó khăn cho công tác này.

### Kết luận chương 3

1. Để tạo luận cứ thực tiễn cho sự phân tích, đánh giá thực trạng, nguyên nhân của vấn đề mang tính đúng đắn, khách quan và khoa học, tránh được sự suy diễn chủ quan, tác giả luận án đã tiến hành xây dựng phiếu thăm dò ý kiến, tiến hành điều tra xã hội học các khía cạnh khác nhau của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Kết quả khảo sát thu được đảm bảo tính trung thực, khách quan và khoa học cùng với việc sử dụng các thông tin thực nghiệm có sẵn khác giúp tác giả đánh giá thực trạng của vấn đề nghiên cứu trên hai phương diện: thực trạng trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính và thực trạng công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay; trên cơ sở đó, phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến công tác này.

2. Phân tích thực trạng trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính, có thể thấy, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đã đạt được những thành tựu nhất định trong việc nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật. Đa số cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay đã nhận thức được vai trò, tầm quan trọng của những kiến thức, hiểu biết pháp luật trong quá trình thực thi công vụ. Từ sự nhận thức đó, phần đông cán bộ, công chức hành chính đã có sự chủ động, tích cực trong việc học tập, nghiên cứu, cập nhật thông tin pháp luật và đã vận dụng được kiến thức, hiểu biết pháp luật vào quá trình công tác, giải quyết các công việc hành chính - sự vụ. Chính vì vậy, ý thức pháp luật nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đã từng bước hình thành và được củng cố.

Bên cạnh những kết quả tích cực, sự phân tích cũng cho thấy những điểm bất cập, hạn chế bộc lộ trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, thể hiện ở hai mâu thuẫn cơ bản: *Một là, mâu thuẫn giữa “cái hiện có” và “cái cần có” trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Hai là, mâu thuẫn giữa trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế và yêu cầu cao của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sự đánh giá cho thấy, miền giao thoa giữa trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa chỉ chiếm một tỷ lệ rất khiêm tốn.*



3. Thực trạng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay cũng thể hiện trên cả hai mặt thành tựu và hạn chế. Về ưu điểm, công tác giáo dục pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng đã nhận được sự quan tâm, chỉ đạo sâu sát của Đảng và Nhà nước; Nhà nước đã đầu tư, dành khoản ngân sách ngày càng tăng phục vụ cho việc tăng cường nguồn lực trí tuệ cũng như cơ sở vật chất cho công tác giáo dục pháp luật; hệ thống các cơ sở giáo dục pháp luật ngày càng phát triển; sự hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cũng ngày càng được mở rộng. Về hạn chế, việc xác định mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức *chưa được các chủ thể giáo dục pháp luật đặt ra một cách nghiêm túc; việc phân công, phân cấp đào tạo, bồi dưỡng chưa rõ ràng dẫn đến giáo dục pháp luật còn chồng chéo, trùng lặp; chưa chú ý tới việc sàng lọc, phân loại đối tượng người học để bố trí lớp học hợp lý. Nội dung giáo dục pháp luật còn chung chung, chưa đạt được độ sâu kiến thức pháp luật cần thiết.* Các phương pháp được sử dụng lâu nay *chủ yếu là tuyên truyền, giải thích, cung cấp thông tin pháp luật, thuyết trình theo kiểu đọc thoại, một chiều.* Còn có sự *nhàm lẫn hình thức với phương pháp giáo dục pháp luật.*

5. Hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ công chức hành chính luôn chịu sự tác động, ảnh hưởng của nhiều yếu tố khác nhau, chủ yếu gồm: yếu tố kinh tế - xã hội (chính sách, cơ chế kinh tế, tăng trưởng kinh tế...); yếu tố chính trị - xã hội (đường lối chính trị, ý thức chính trị, nền dân chủ xã hội...); yếu tố văn hóa - xã hội (các giá trị văn hóa truyền thống, văn hóa pháp luật, lối sống, dư luận xã hội và thông tin đại chúng); yếu tố pháp luật - xã hội (mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, ý thức pháp luật, chính sách và cơ chế pháp lý...). Các yếu tố kể trên, ở chừng mực khác nhau, có tác động, ảnh hưởng mạnh mẽ tới chất lượng và hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

*Sự phân tích thực trạng hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay, chỉ ra những thành tựu, kết quả tích cực đã đạt được và những hạn chế, bất cập của hoạt động này, phân tích các yếu tố ảnh hưởng tới công tác giáo dục pháp luật là cơ sở thực tiễn để tác giả luận án đề xuất và phân tích các giải pháp cơ bản nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

## Chương 4

# QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

## 4.1. QUAN ĐIỂM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam - một Nhà nước thật sự của dân, do dân và vì dân - đòi hỏi phải chăm lo, đào tạo, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức hành chính cả về số lượng và chất lượng. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là nhằm trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật, góp phần hình thành lối sống và làm việc theo pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; bảo đảm cho sự thành công của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Với ý nghĩa đó, việc nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cần dựa trên các quan điểm có tính chỉ đạo sau đây:

### *4.1.1. Việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính theo định hướng và sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam*

Công tác giáo dục pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nói riêng phải luôn bám sát đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam qua từng giai đoạn lịch sử và gắn liền với sự lãnh đạo của Đảng. Thực tế cho thấy, Đảng ta luôn quan tâm, coi trọng công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân. Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Đảng ta đã chủ trương đổi mới toàn diện các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có công tác giáo dục pháp luật; bởi lẽ, giáo dục pháp luật là con đường, biện pháp hữu hiệu đưa kiến thức, hiểu biết pháp luật đến với các tầng lớp nhân dân nói chung, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước nói riêng. Trong văn kiện Đại hội VI đã xác định: “Coi trọng công tác giáo dục, tuyên truyền, giải thích pháp luật... Cán bộ quản lý các cấp, từ trung ương đến đơn vị cơ sở phải có kiến thức về quản lý hành chính và hiểu biết về pháp luật. Cần sử dụng nhiều hình thức và biện pháp để giáo dục, nâng cao ý

thức pháp luật” [20, tr.121]. Tiếp đó, trong Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII, Đảng ta khẳng định: “Tăng cường giáo dục ý thức pháp luật, nâng cao hiểu biết và ý thức tôn trọng pháp luật, sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được thi hành một cách nghiêm minh, thống nhất và công bằng” [21, tr.57-58]. Giải pháp có tính thực tiễn cho việc phát huy vai trò của giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức chấp hành pháp luật, thực hiện pháp luật trong cán bộ, công chức và nhân dân là: “Các luật ban hành cần đảm bảo tính khả thi, dễ hiểu, quy định cụ thể để giảm bớt tình trạng phải chờ đợi quá nhiều văn bản hướng dẫn mới thi hành được. Tăng cường công tác tuyên truyền, giải thích, giáo dục pháp luật để nhân dân hiểu và tự giác chấp hành” [23, tr.48]. Các tư tưởng, quan điểm trên đây chính là cơ sở để đề ra các giải pháp thiết thực, khả thi nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

Bên cạnh đó, cần tăng cường vai trò lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng, các Chi ủy, Chi bộ trong các cơ sở giáo dục - đào tạo luật đối với công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Với tư cách chủ thể tổ chức, triển khai và quản lý quá trình giáo dục pháp luật, lãnh đạo Đảng ủy, Ban Giám hiệu các cơ sở đào tạo, giáo dục pháp luật cần phải có ý thức chính trị cao, thấm nhuần nhiệm vụ chính trị của cơ sở đào tạo, quan tâm và chỉ đạo sâu sát công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính bằng những nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục phù hợp và hiện đại.

#### ***4.1.2. Quán triệt sâu sắc và thực hiện nghiêm túc các quy định của nhà nước về giáo dục pháp luật***

Việc nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải dựa trên sự quán triệt sâu sắc và thực hiện nghiêm túc các quy định của Nhà nước về công tác này. Điểm mấu chốt quan trọng đánh dấu sự quan tâm của Nhà nước về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức là *Quyết định số 874/TTg* ngày 20/11/1996 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ và công chức. Trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 đã xác định một trong những nội dung quan trọng của chương trình là phải đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Trên cơ sở chương trình tổng thể này, Nhà nước đã tiếp tục ban hành nhiều văn bản pháp luật về đào tạo,

bồi dưỡng cán bộ, công chức, như *Quyết định 69/2003/QĐ-TTg* ngày 29/04/2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức giai đoạn I (2003 - 2005); *Quyết định 161/2003/QĐ-TTg* ngày 04/08/2003 ban hành Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; *Quyết định 137/2003/QĐ-TTg* ngày 11/07/2003 phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003 - 2010. Công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính cấp xã cũng được quan tâm hơn bằng *Quyết định 03/2004/QĐ-TTg* ngày 07/01/2004 phê duyệt định hướng quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn đến năm 2010. Để tiếp tục đưa công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức có nề nếp, thiết thực, hiệu quả, Thủ tướng chính phủ ban hành *Quyết định 40/2006/QĐ-TTg* ngày 15/02/2006 về việc phê duyệt Kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong giai đoạn 2006 - 2010. Chúng ta cũng đang thực hiện Chỉ thị số 40/2004/CT-BGD&ĐT ngày 21 tháng 2 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo về tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong tổ chức và hoạt động của ngành giáo dục, tất cả các Sở Giáo dục và Đào tạo, các cơ sở giáo dục đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp phải cử cán bộ pháp chế chuyên trách thực hiện công tác pháp chế, trong đó nhiệm vụ chủ yếu là giúp thủ trưởng đơn vị tổ chức công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Các quyết định, chỉ thị nói trên là cơ sở pháp lý quan trọng để đề xuất và xây dựng các giải pháp khả thi nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

#### ***4.1.3. Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính hiện nay phải đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và tiến trình cải cách hành chính nhà nước***

Trong giai đoạn hiện nay, công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải luôn được đặt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bắt đầu từ Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (tháng 01/1994), Đảng Cộng sản Việt Nam đã sử dụng khái niệm Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đã khẳng định sự cần thiết phải xây dựng nhà nước pháp quyền như là một điều kiện không thể thiếu để phát triển nền dân chủ thực sự vì nhân dân. Trong lần sửa đổi năm 2001, Hiến pháp nước ta đã ghi nhận: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân

và vì nhân dân” [51, tr.178]. Một trong những đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền là tính tối cao của pháp luật; cán bộ, công chức hành chính là “công bộc” của dân nên phải gương mẫu, đi đầu trong việc thực hiện pháp luật và hướng dẫn nhân dân thực hiện pháp luật. Điều đó chỉ trở thành hiện thực với đầy đủ ý nghĩa của nó khi chúng ta xây dựng, phát triển được một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính công tâm, thạo việc, có trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật, có ý thức pháp luật cao, đủ khả năng tham gia hoạch định, xây dựng chính sách pháp luật, thực hiện pháp luật và giám sát quá trình thực hiện pháp luật trong Nhà nước pháp quyền; mà trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật cao chủ yếu có được thông qua con đường giáo dục pháp luật cho đội ngũ này. Như vậy, *nâng cao chất lượng công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải được coi là một trong những điều kiện tiên quyết và là yêu cầu không thể thiếu của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa luôn tôn trọng và đề cao các quyền cơ bản của con người, hướng tới xây dựng xã hội công dân, thực hành và phát huy nền dân chủ. Bởi vậy, quan điểm có tính chất chỉ đạo đối với quá trình cải cách nền hành chính quốc gia trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là phải chuyển hoàn toàn từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính vì dân, phục vụ nhân dân. Sự thành công của quá trình chuyển hóa này phụ thuộc phần lớn vào nhận thức và hành động của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính; bởi vì, khác với các đối tượng khác, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là bộ khung của bộ máy quản lý hành chính nhà nước, là những người trực tiếp hoặc gián tiếp vận hành sự hoạt động của nền hành chính quốc gia. Mục tiêu của tiến trình cải cách hành chính ở nước ta hiện nay đã được khẳng định rõ trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 là “xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước”[129, tr.4]. Để có thể tiến hành cải cách hành chính một cách thành công, xây dựng được nền hành chính trong sạch, vững mạnh, thực sự vì dân và phục vụ nhân dân thì công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công

chức hành chính phải đi trước một bước, phải hướng tới cung cấp, trang bị cho họ những kiến thức, hiểu biết pháp luật về quản lý hành chính nhà nước, pháp luật về quyền con người, pháp luật về các vấn đề xã hội... Điều đó cũng có nghĩa là, giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải gắn liền với tiến trình cải cách hành chính nhà nước. Sự quán triệt quan điểm này sẽ giúp công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không bị quan liêu, xa rời thực tiễn.

#### ***4.1.4. Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi sự nỗ lực, phấn đấu của tất cả các bên hữu quan***

Trước hết, cần nhận thức sâu sắc rằng, công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không phải chỉ là nhiệm vụ của riêng cá nhân, cơ quan hay đơn vị nào, mà nó phải được coi là trách nhiệm chung của cả bộ máy hành chính nhà nước nói chung, của từng tầng bậc hành chính nói riêng. Công tác này đòi hỏi sự nỗ lực, phấn đấu của Đảng, Nhà nước, các cơ quan quản lý hành chính, các cơ sở giáo dục - đào tạo pháp luật và của bản thân từng cá nhân cán bộ, công chức hành chính. Một trong những yêu cầu đặt ra đối với việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là phải đảm bảo các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật - những khía cạnh vật chất và tinh thần không thể thiếu của hoạt động giáo dục pháp luật. Cùng với vai trò lãnh đạo của Đảng thông qua các chủ trương, đường lối về giáo dục pháp luật, vai trò quản lý của Nhà nước bằng văn bản pháp luật quy định về công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, vai trò kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng đối với công tác giáo dục pháp luật; thì vai trò hàng đầu trong việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính thuộc về chủ thể (các cơ sở giáo dục pháp luật và đội ngũ giảng viên) và đối tượng giáo dục pháp luật (đội ngũ cán bộ, công chức hành chính).

Cả chủ thể và đối tượng phải cùng có chung nhận thức về tầm quan trọng của công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; cùng có ý thức trách nhiệm trong việc xác định đúng đắn mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Chủ thể cần chú trọng nâng cao năng lực giáo dục pháp luật: củng cố, nâng cấp cơ sở vật chất - kỹ thuật phục vụ công tác giáo dục; xây dựng và phát triển

đội ngũ cán bộ quản lý giáo dục, đội ngũ giảng viên có trình độ học vấn pháp lý cao, nhiệt tình, tâm huyết với nghề; đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu khoa học; gắn lý thuyết với thực tiễn... Đối tượng tiếp nhận giáo dục pháp luật phải nâng cao tinh thần, ý thức trách nhiệm khi tham gia vào quá trình giáo dục pháp luật; coi việc tiếp thu, lĩnh hội, tiếp thu kiến thức, hiểu biết pháp luật là nhu cầu tự thân của mỗi người, xuất phát từ mong muốn phục vụ thiết thực cho công tác chuyên môn.

#### ***4.1.5. Phải đổi mới đồng bộ cả về nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính***

Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là hoạt động có định hướng, có tổ chức, thông qua các phương pháp đặc thù và bằng nhiều hình thức khác nhau, hướng tới cung cấp, trang bị cho cán bộ, công chức hành chính những tri thức, hiểu biết về các vấn đề pháp luật nói chung, về các vấn đề pháp luật cụ thể liên quan đến hoạt động công vụ nói riêng, nhằm làm hình thành ở họ tri thức pháp luật, tình cảm pháp luật và hành vi phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành. Nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật là những thành tố cơ bản của hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Giữa các thành tố này có mối liên hệ hữu cơ, tác động qua lại và bổ sung cho nhau. Chính vì vậy, để nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính thì cần quán triệt quan điểm đổi mới đồng bộ cả nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho họ.

Nội dung giáo dục pháp luật phải đảm bảo tính khoa học, phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn hành chính - công vụ mà đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đang gặp trong công tác chuyên môn; cần chú trọng cung cấp, trang bị cho họ không chỉ kiến thức pháp luật chung, mà còn phải cung cấp kiến thức pháp luật thuộc lĩnh vực hành chính, công vụ, quản lý nhà nước, pháp luật quốc tế, pháp luật về quyền con người; trang bị cho họ các kiến thức về kỹ năng nghiệp vụ, giao tiếp, ứng xử, biết vận dụng kiến thức pháp luật để giải quyết các tình huống pháp luật mà thực tiễn cuộc sống đang đặt ra, đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững và hội nhập quốc tế của đất nước.

Phương pháp giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính cũng phải khoa học, hiện đại, gắn liền với khai thác và sử dụng công nghệ thông tin, “phát huy tính tích cực, sáng tạo của người học, khắc phục lối truyền thụ một chiều”

[26, tr.97]. Cần phải kết hợp hài hòa giữa phương pháp thuyết trình truyền thống với phương pháp nêu vấn đề, kết hợp giảng lý thuyết với việc nêu ra các tình huống và bài tập trắc nghiệm; tăng cường các phương pháp đối thoại, thảo luận nhóm theo các chủ đề pháp luật, phương pháp nêu tình huống pháp lý để lôi cuốn người học vào sự tranh luận, tìm ra hướng giải quyết hợp lý nhất.

Có thể sử dụng phối kết hợp nhiều hình thức giáo dục pháp luật một cách linh hoạt, năng động, sáng tạo, phù hợp với từng nhóm đối tượng cán bộ, công chức hành chính. Tuy nhiên, do đặc thù về chức năng, nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, hình thức giáo dục pháp luật cho họ cần giới hạn ở hình thức đào tạo dài hạn, tập huấn chuyên đề pháp luật và bồi dưỡng kiến thức pháp luật ngắn hạn tại các cơ sở giáo dục - đào tạo, gồm các trường không chuyên ngành luật và các trường, khoa chuyên ngành luật; vì các hình thức này gắn với trường lớp, với việc cấp văn bằng, chứng chỉ dựa trên nội dung giáo dục pháp luật được biên soạn chính thống, phương pháp sư phạm phù hợp và sự kiểm tra, đánh giá khoa học.

#### ***4.1.6. Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi phải kết hợp chặt chẽ với đẩy mạnh giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức, lối sống***

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không chỉ cần có năng lực chuyên môn, nghiệp vụ cao, có trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật; mà còn phải có bản lĩnh chính trị vững vàng, đạo đức trong sáng và lối sống lành mạnh. Bên cạnh giáo dục pháp luật, giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức, lối sống sẽ đáp ứng yêu cầu này. Điều đó có nghĩa là, công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phải được tiến hành trong sự kết hợp chặt chẽ với đẩy mạnh công tác giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức và lối sống cho đội ngũ cán bộ này.

Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là khâu then chốt trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Xét cho cùng, vận hành bộ máy phải là những con người cụ thể. Vì vậy, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải luôn gắn chặt với công tác giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức và lối sống. Giáo dục chính trị, tư tưởng cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính hướng tới rèn luyện bản lĩnh chính trị vững vàng, khẳng định sự trung thành với chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, kiên định mục tiêu độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội. Việc giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức không chỉ



là việc giáo dục kiến thức pháp luật đơn thuần mà còn phải kết hợp cả với việc giáo dục phong cách làm việc, đạo đức, lối sống, “không có đạo đức thì dù tài giỏi đến mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân”. Hơn nữa, giữa hình thức giáo dục pháp luật và giáo dục đạo đức có mối quan hệ mật thiết với nhau, có những nét tương đồng bên cạnh tính độc lập tương đối của mỗi hình thức giáo dục. Mục đích của giáo dục pháp luật và giáo dục đạo đức là thiết lập trật tự pháp pháp luật và trật tự đạo đức, hình thành ở mỗi cán bộ, công chức hành chính hành vi hợp pháp và hợp với đạo đức xã hội. Xã hội công bằng, dân chủ, văn minh là xã hội mà ở đó, từ cán bộ, công chức cho đến công dân có ý thức và lối sống phù hợp với đạo đức và tuân thủ pháp luật. Nguyên tắc chung và mục tiêu của nền pháp luật và đạo đức xã hội là phục vụ con người, vì những giá trị nhân văn của con người. Chất lượng, hiệu quả của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính chỉ có thể từng bước được nâng cao khi có sự kết hợp với giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức và lối sống.

Những quan điểm có tính chỉ đạo trên đây là cơ sở để đề xuất và luận giải tính khả thi, hiệu quả của các giải pháp cơ bản nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

## **4.2. GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH**

Hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, về bản chất, là *sự thống nhất hữu cơ giữa nhận thức của chủ thể và đối tượng về vai trò của giáo dục pháp luật, được thể hiện qua nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật, gắn liền với các điều kiện về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật*. Để nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cần hiện thực hóa các giải pháp cơ bản sau: *một là*, nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của chủ thể và đối tượng trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; *hai là*, đổi mới nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; *ba là*, đảm bảo các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật cho việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này. Kết quả điều tra xã hội học của tác giả về sự cần thiết và tính khả thi của các giải pháp nêu trên thể hiện trong bảng số liệu dưới đây:

| STT              | Các giải pháp  | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|--|----------|-------|
| 1                | Nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của chủ thể và đối tượng trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính                                   | 423      | 68.1  |
| 2                | Đổi mới nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính   | 507      | 81.6  |
| 3                | Đảm bảo các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật cho việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính | 399      | 64.3  |
| 4                | Giải pháp khác   | 18       | 2.9   |
| <i>Tổng cộng</i> |  | 621      | 100.0 |

#### 4.2.1. NÂNG CAO NHẬN THỨC, Ý THỨC TRÁCH NHIỆM CỦA CHỦ THỂ, ĐỐI TƯỢNG TRONG CÔNG TÁC GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, chủ thể giáo dục pháp luật và đối tượng của giáo dục pháp luật có mối quan hệ gắn bó khăng khít với nhau, cùng chi phối chất lượng, hiệu quả của công tác này. Nếu chủ thể và đối tượng cùng hợp tác tích cực, cùng xác định đúng đắn, rõ ràng mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật, cùng có ý thức trách nhiệm cao trong triển khai cũng như tham gia quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì chất lượng của hoạt động này sẽ được nâng cao. Do đó, nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của chủ thể và đối tượng trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là giải pháp hết sức quan trọng. Theo bảng số liệu nêu trên, giải pháp này nhận được sự đồng tình của 68,10% số người trả lời.

##### 4.2.1.1. Xác định đúng đắn mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính

Để nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của chủ thể và đối tượng trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì biện pháp cần thiết đầu tiên phải làm là cả chủ thể và đối tượng của giáo dục pháp luật phải cùng nhau xác định đúng đắn mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. *Đây là biện pháp đòi hỏi phải xuất phát từ cả hai phía chủ thể và đối tượng, chứ không phải công việc của riêng chủ thể hay của riêng đối tượng, nghĩa là nó có mối quan hệ tương hỗ.* Nếu chủ thể giáo dục pháp luật xác định rõ ràng, đúng đắn mục

đích, mục tiêu giáo dục nhưng không nhận được sự tương đồng về mục đích, mục tiêu và sự hợp tác từ phía đối tượng thì khó có thể hiện thực hóa mục đích, mục tiêu đó trong thực tiễn công tác giáo dục pháp luật. Ngược lại, nếu đối tượng của giáo dục pháp luật ý thức được và đặt ra được cho mình mục đích, mục tiêu cần đạt được khi tham gia vào quá trình giáo dục pháp luật, mà chủ thể giáo dục pháp luật lại không chú trọng tới các mục đích, mục tiêu đó thì đối tượng dẫu có cố gắng đến mấy cũng vô vọng. Do vậy, *cần đạt tới sự trùng khít miễn giao thoa giữa chủ thể và đối tượng trong việc xác định mục đích, mục tiêu của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính*. Đó cũng là cơ sở để đổi mới nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho họ. Để triển khai biện pháp này, cả chủ thể và đối tượng cần tập trung làm rõ và làm tốt các yêu cầu sau:

**Thứ nhất**, cả chủ thể và đối tượng của giáo dục pháp luật phải cùng nhau xác định rõ ràng mục đích của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Mục đích là cái mà cả quá trình giáo dục pháp luật phải hướng tới và là cái kết quả cuối cùng mà công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải đạt được. “Bản chất của giáo dục pháp luật đó là hoạt động định hướng có tổ chức, có chủ định của thể giáo dục tác động lên đối tượng nhằm mục đích hình thành ở họ tri thức pháp lý, tình cảm và hành vi phù hợp với các đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành” [36, tr.20]. Như vậy, mục đích mà giáo dục pháp luật cần đạt được, nói một cách ngắn gọn, là những tri thức, hiểu biết pháp luật mà chủ thể có nhiệm vụ “chuyển giao” cho đối tượng là cán bộ, công chức hành chính. Để quá trình “chuyển giao” diễn ra thuận lợi và đạt được kết quả tích cực như mong muốn đòi hỏi sự cộng đồng ý thức trách nhiệm từ cả hai phía. Về phía chủ thể giáo dục pháp luật, khi đã xác định được mục đích, cần xúc tiến mạnh mẽ sự chuẩn bị về cơ sở vật chất, nội dung, chương trình chuẩn, đội ngũ giảng viên, chuyên gia pháp lý có chất lượng chuyên môn cao, có kỹ năng sư phạm và tâm huyết; sẵn sàng để “chuyển giao” kiến thức pháp luật. Về phía đối tượng - các cán bộ, công chức hành chính - chính, khi đã xác định đúng mục đích, cần chuẩn bị năng lực nhận thức, tâm thế tiếp nhận tri thức, các điều kiện vật chất, tinh thần khác để sẵn sàng lĩnh hội kiến thức pháp luật cần cho công tác chuyên môn, phục vụ cuộc sống.

**Thứ hai**, mục đích giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, như nêu ở trên, có tính khái quát và tính định hướng, cần phải cụ thể hóa nó thành những

mục tiêu nhất định. Việc xác định rõ ràng, cụ thể mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cũng phải xuất phát từ cả chủ thể và đối tượng. Cả hai bên đều phải ý thức được rằng, mục tiêu của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải hướng tới đạt được ba loại: mục tiêu về nhận thức (kiến thức), mục tiêu về thái độ (tình cảm) và mục tiêu về kỹ năng (hành vi).

Mục tiêu về nhận thức là hình thành, củng cố và làm sâu sắc hệ thống tri thức, hiểu biết pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Mục tiêu này được thể hiện ở các mức độ khác nhau theo thang bậc nhận thức của B.S. Bloom, gồm 1, Biết (thuộc lòng, nhớ, nhận biết được các dữ kiện, sự việc...); 2, Hiểu (nắm vững, giải thích được tài liệu, dữ kiện theo ngôn từ của mình...); 3, Áp dụng (sử dụng được các tài liệu đã học vào một hoàn cảnh mới); 4, Phân tích (chỉ ra đúng, phân tích được mối quan hệ giữa các thành phần, thấu hiểu nội dung của tài liệu); 5, Tổng hợp (có khả năng sắp xếp các bộ phận với nhau thành một tổng thể mới) và 6, Đánh giá (xác định giá trị của tài liệu, phán xét được về những tranh luận, bất đồng ý kiến) [xem 58, tr.296-297]. Các mức độ trên có thứ tự tăng dần về độ khó và cao.

Mục tiêu nhận thức về tri thức, hiểu biết pháp luật hoàn toàn có thể cụ thể hóa theo các mức độ nêu trên. Chủ thể giáo dục pháp luật cần chủ động đáp ứng cả 6 mức độ cho cán bộ, công chức hành chính. Về phía cán bộ, công chức hành chính, tùy theo cấp độ hành chính và lĩnh vực chuyên môn mà đặt ra cho mình những mức độ phù hợp theo hướng càng cao càng tốt. Cán bộ, công chức thuộc lĩnh vực chuyên ngành pháp luật cần đạt tất cả các mức độ trên. Cán bộ, công chức cấp cơ sở có thể dừng ở mức độ biết, hiểu và vận dụng...

Mục tiêu về thái độ là làm hình thành ở cán bộ, công chức hành chính tình cảm và niềm tin đối với pháp luật. Mục tiêu về thái độ được D. Krathworl phân chia thành: 1, Tiếp nhận (độ nhạy cảm đối với các sự việc, sự kiện, tự nguyện tiếp nhận); 2, Đáp ứng (quan tâm tích cực đối với sự tiếp nhận, cảm giác thỏa mãn); 3, Chấp nhận giá trị (thể hiện niềm tin, sự ưa chuộng hơn và sự cam kết chấp nhận); 4, Tổ chức (thể hiện sự khái quát hóa các giá trị và tổ chức hệ thống các giá trị); 5, Đặc trưng hóa (cấp độ cao và phức tạp nhất, thể hiện việc tiếp nhận một tập hợp các giá trị và khái quát thành triết lý sống) [xem 58, tr.297]. Trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, các mức độ nói trên cần được cụ thể hóa ở việc giáo dục cho họ niềm

tin vào tính công bằng, nghiêm minh của pháp luật, thái độ về sự công bằng, tình cảm trách nhiệm, thái độ đấu tranh không khoan nhượng với các hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm, tình cảm pháp chế.v.v.

Mục tiêu về kỹ năng hướng tới hình thành ở các cán bộ, công chức hành chính động cơ, hành vi xử sự theo đúng các nguyên tắc, quy định của pháp luật. Mục tiêu này là sự hiện thực hóa mục tiêu về nhận thức và về thái độ, thể hiện sự chuyển hóa từ nhận thức pháp luật thành hành vi pháp luật của cán bộ, công chức hành chính. Trong mọi trường hợp, cả chủ thể và đối tượng phải cùng hợp tác để đạt được các tiêu chí cụ thể về kỹ năng cho cán bộ, công chức hành chính trong quá trình giáo dục pháp luật: *một*, động cơ thúc đẩy hành vi phải xuất phát từ những thôi thúc nội tâm, chịu sự phán xét bởi lương tâm của mỗi người, từ những tình cảm pháp luật và niềm tin vững chắc vào pháp luật; *hai*, hành vi pháp luật phải luôn luôn là hành vi hợp pháp, dựa trên sự tự nguyện và tích cực; *ba*, cần rèn luyện cho cán bộ, công chức hành chính những phẩm chất nghề nghiệp, năng lực xử lý tình huống pháp luật trong thực tiễn, thói quen xử sự và lối sống theo pháp luật.

**Thứ ba**, trên thực tế có hiện tượng, một số cán bộ, công chức hành chính có kiến thức, hiểu biết pháp luật ở trình độ cao, như cử nhân, thạc sỹ, tiến sỹ, nhưng các kỹ năng sống, giao tiếp, kinh nghiệm xử lý tình huống thực tế chưa hẳn đã tốt. Có tình trạng này là do, từ trước đến nay, *các chủ thể giáo dục nói chung, giáo dục pháp luật nói riêng mới chỉ chú trọng “dạy để biết, dạy để làm”, chứ chưa chú ý “dạy cách sống để cùng chung sống và để tự khẳng định mình”*. Kết quả là đối tượng mới chỉ dừng lại ở mức *“học để biết, học để làm”, mà chưa được “học cách sống, học để cùng chung sống và học để tự khẳng định mình”*. Điều đó có nghĩa, *kỹ năng mềm của người học chỉ là con số 0 tròn trĩnh*. Chính vì vậy, yêu cầu đặt ra cho chủ thể giáo dục pháp luật là, không chỉ tập trung trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật, mà còn trang bị cho cán bộ, công chức hành chính kỹ năng mềm, bao gồm các kỹ năng truyền thông (viết, nói, thuyết trình, thuyết phục), kỹ năng giao tiếp, ứng xử, kỹ năng hợp tác, làm việc nhóm...

**Thứ tư**, công tác kiểm định, đánh giá kết quả giáo dục đã và đang là vấn đề được dư luận xã hội rất quan tâm. Chủ thể giáo dục pháp luật cần định kỳ tổ chức các cuộc điều tra xã hội học, thăm dò dư luận xã hội trong chính đội ngũ cán bộ, giảng viên và học viên của mình để nắm bắt thông tin phản hồi từ các đối tượng này. Có thể

nói, thông tin phản hồi thu được là sự phản biện tốt nhất về quá trình hiện thực hóa mục đích, mục tiêu của giáo dục pháp luật. Nhờ vào những thông tin đó, chủ thể giáo dục pháp luật có căn cứ đánh giá kết quả giáo dục pháp luật có đạt mục đích, mục tiêu đề ra không; bổ sung thêm các mục tiêu mà thực tế cuộc sống đang đòi hỏi, cán bộ, công chức hành chính đang cần được trang bị... Bên cạnh đó, việc xây dựng được một bộ tiêu chuẩn đầu ra sẽ là cơ sở quan trọng nhất để đo lường chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

#### **4.2.1.2. Nâng cao năng lực giáo dục, ý thức trách nhiệm của chủ thể giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính**

Chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, trước hết, phụ thuộc vào năng lực giáo dục, nhận thức về chức năng, nhiệm vụ và ý thức trách nhiệm của chủ thể giáo dục pháp luật. Điều đó nói lên rằng, nâng cao năng lực giáo dục, đào tạo, ý thức trách nhiệm của chủ thể giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là khâu then chốt, tạo ra bước đột phá nhằm nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật cho họ. Để làm được điều đó, cần tập trung vào các vấn đề sau:

##### ***a. Nâng cao năng lực giáo dục - đào tạo của các chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta luôn luôn quan tâm đến các chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nhằm tăng cường sức mạnh cho các chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nói chung, cán bộ, công chức hành chính nói riêng. Hiện nay, hệ thống các cơ sở giáo dục pháp luật đã hình thành và phát triển trên phạm vi cả nước. Trước tiên, phải kể tới Trường Đại học Luật Hà Nội, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, Khoa Luật thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội - là những cơ sở giáo dục có chức năng đào tạo cán bộ chuyên ngành luật có chất lượng cao, bổ sung vào lực lượng cán bộ, công chức hành chính cho cả nước. Tiếp theo, phải kể đến Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh). Học viện Hành chính thực hiện các chức năng đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, các chức danh công chức hành chính các cấp, cán bộ, công chức cơ sở, dự bị, đội ngũ giảng viên, nghiên cứu viên các chuyên ngành

hành chính và quản lý nhà nước; nghiên cứu khoa học hành chính và tư vấn cho Chính phủ trong lĩnh vực hành chính và quản lý nhà nước.

Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đã ra Quyết định 184/QĐ-TU ký ngày 03/9/2008 quy định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các Trường Chính trị tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Hiện cả nước có 63 Trường Chính trị cấp tỉnh, có chức năng tổ chức đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý của hệ thống chính trị cấp cơ sở, cán bộ, công chức ở địa phương về lý luận chính trị - hành chính; đường lối, chính sách và pháp luật của Nhà nước; kiến thức và chuyên môn, nghiệp vụ về công tác xây dựng Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội; kiến thức về pháp luật và quản lý nhà nước và một số lĩnh vực khác. Với lực lượng chủ thể hùng hậu đó, việc nâng cao năng lực giáo dục - đào tạo cho các chủ thể này đang là vấn đề đặt ra.

**Thứ nhất**, năng lực giáo dục - đào tạo của một chủ thể giáo dục pháp luật được đánh giá chủ yếu qua sự đáp ứng các điều kiện cơ sở vật chất phục vụ công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. *Các cơ sở giáo dục pháp luật cần chú trọng củng cố, nâng cấp cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác giáo dục pháp luật, như giảng đường, thư viện, phòng đọc, trang thiết bị công nghệ thông tin, kết nối mạng Internet...* Nhìn chung, cơ sở vật chất đã được các Trường, Học viện quan tâm, đầu tư kinh phí để xây dựng cơ ngơi khang trang, bề thế hơn. Tuy nhiên, do quy mô giáo dục - đào tạo luật gia tăng nhanh trong những năm qua, nên cơ sở vật chất của nhiều trường đại học, học viện không đáp ứng được nhu cầu giáo dục. Vì thiếu giảng đường nên một số nơi phải ghép lớp, xếp một lớp học có sĩ số quá đông; các phương tiện, thiết bị hỗ trợ giảng dạy như loa đài, micro, máy chiếu còn ít được trang bị; thư viện thiếu sách giáo khoa, giáo trình nên nhiều học viên, sinh viên không mượn được tài liệu học tập; phòng đọc chật hẹp; số lượng máy vi tính được kết nối mạng Internet không nhiều, tình trạng tắc nghẽn khi truy cập mạng thường xuyên xảy ra... Do đó, xây dựng cơ sở vật chất khang trang, hiện đại là tạo điều kiện thuận lợi để các học viên học tập tốt và là cơ sở đảm bảo cho chất lượng giáo dục được nâng cao.

**Thứ hai**, yếu tố rất quan trọng để đánh giá năng lực giáo dục - đào tạo luật là hệ thống giáo trình, sách, tài liệu tham khảo. Đây là khâu còn nhiều hạn chế.

| STT              | Đánh giá về chất lượng giáo trình | Số lượng | Tỷ lệ  |
|------------------|-----------------------------------|----------|--------|
| 1                | Tốt                               | 22       | 9.87   |
| 2                | Trung bình                        | 128      | 57.40  |
| 3                | Yếu                               | 56       | 25.11  |
| 4                | Kém                               | 17       | 7.62   |
| <i>Tổng cộng</i> |                                   | 223      | 100.00 |

Theo số liệu điều tra của Dự án 877/2000, trong số 223 cán bộ, giảng viên được hỏi, có tới 57,40% cho rằng, chất lượng giáo trình, các sách tham khảo về luật chỉ đạt mức trung bình (*tham khảo bảng số liệu ở trên*) [11, tr.14].

Từ thực tế đó, việc tiếp tục xây dựng, đổi mới, nâng cao chất lượng hệ thống giáo trình, sách giáo khoa, tài liệu tham khảo, nguồn học liệu mở thuận tiện cho khai thác và sử dụng thông tin là một biện pháp cần thiết nhằm nâng cao năng lực đào tạo. Các giáo trình, tài liệu tham khảo dùng cho cán bộ, công chức hành chính phải có nội dung phù hợp với yêu cầu thực tiễn công tác của cán bộ, công chức hành chính. Cần biên soạn một cách kỹ lưỡng, công phu, có sự tham gia của các nhà khoa học có uy tín, cập nhật được những thông tin pháp luật mới, đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn hành chính. Tài liệu tham khảo cần được phát hành rộng rãi, phục vụ kịp thời nhu cầu của người học. Đặc biệt, ngoài hệ thống giáo trình, tài liệu tham khảo chung cho công tác đào tạo, cần xây dựng nội dung chương trình, tài liệu tập huấn, bồi dưỡng riêng cho từng đối tượng cán bộ, công chức hành chính ở các cấp, các ngành, các chức danh, phù hợp với yêu cầu về trình độ kiến thức pháp luật của từng nhóm đối tượng.

**Thứ ba**, các cơ sở giáo dục pháp luật cần tăng cường hoạt động nghiên cứu khoa học trong cán bộ, giảng viên và học viên là cán bộ, công chức hành chính, tạo diễn đàn để họ nêu lên các ý kiến, quan điểm của mình về học thuật. Công tác nghiên cứu khoa học đã được nhiều cơ sở giáo dục pháp luật chú trọng. Kết quả của Dự án 877/2000 cũng thể hiện điều này [11, tr.15]:

| STT              | Công tác nghiên cứu khoa học | Số lượng | Tỷ lệ  |
|------------------|------------------------------|----------|--------|
| 1                | Rất được chú trọng           | 18       | 8.07   |
| 2                | Có được chú trọng            | 166      | 74.44  |
| 3                | Chưa được chú trọng đúng mức | 39       | 17.49  |
| <i>Tổng cộng</i> |                              | 223      | 100.00 |



Tại 45 Trường Chính trị tỉnh đã có 237 đề tài được triển khai, trong đó có 207 đề tài cấp khoa, trường, 30 đề tài cấp tỉnh, thành phố; nhiều đề tài được đánh giá là xuất sắc. Một số đề tài sau khi nghiệm thu đã đưa vào sử dụng tốt, phục vụ cho công tác giáo dục và đào tạo cán bộ, công chức ở các cơ sở mang lại chất lượng rõ rệt.

Mặc dù đã được chú trọng và đạt được những kết quả bước đầu, nhưng công tác nghiên cứu khoa học tại các cơ sở giáo dục pháp luật vẫn bộc lộ những hạn chế, như chưa thu hút được nhiều sự tham gia của cán bộ, công chức hành chính, các chuyên gia đầu ngành, nhiều kết quả nghiên cứu không hoặc chậm được đưa vào ứng dụng thực tiễn. Để nâng cao hơn nữa chất lượng nghiên cứu khoa học, trong thời gian tới, các cơ sở giáo dục pháp luật cần xây dựng được hệ thống các đề tài phù hợp, bám sát và phục vụ nhu cầu thực tiễn, nhất là trong lĩnh vực hành chính - công vụ; có các biện pháp thu hút sự tham gia của cán bộ, công chức hành chính, các nhà khoa học có uy tín, các chuyên gia đầu ngành và ứng dụng kịp thời kết quả nghiên cứu khoa học vào thực tiễn.

**Thứ tư**, tăng cường số lượng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, giảng viên tại các cơ sở giáo dục - đào tạo luật. Năng lực giáo dục pháp luật phụ thuộc rất nhiều vào đội ngũ cán bộ làm công tác giảng dạy và nghiên cứu khoa học tại các cơ sở giáo dục pháp luật. Thực tế cho thấy, số lượng cán bộ giảng dạy còn ít so với quy mô đào tạo mà các cơ sở giáo dục đang đảm nhiệm. Bên cạnh đó, chất lượng đội ngũ giảng viên cũng chưa đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp đào tạo cán bộ, công chức trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Kết quả điều tra của Dự án 877/2000 phần nào chứng minh điều này [11, tr.5]:

| STT              | Trình độ giảng viên | Số lượng | Tỷ lệ  | Cộng dồn |
|------------------|---------------------|----------|--------|----------|
| 1                | Trình độ trung cấp  | 2        | 0.90   | 0.90     |
| 2                | Trình độ cao đẳng   | 1        | 0.45   | 1.35     |
| 3                | Trình độ đại học    | 112      | 50.22  | 51.57    |
| 4                | Trình độ thạc sĩ    | 93       | 41.70  | 93.27    |
| 5                | Trình độ tiến sĩ    | 15       | 6.73   | 100.00   |
| <i>Tổng cộng</i> |                     | 223      | 100.00 |          |

Từ sự nhận thức sâu sắc rằng, đội ngũ giảng viên có trình độ cao là khâu then chốt trong việc đảm bảo năng lực giáo dục pháp luật, trong những năm qua, nhiều cơ sở giáo dục pháp luật đã rất quan tâm tới vấn đề này. Chẳng hạn, tại Trường Đại học

Luật Hà Nội, theo thống kê, năm 2004 có 247 giảng viên, trong đó số có trình độ tiến sĩ là 45 (18,2%), trình độ thạc sĩ là 125 (50,7%) và trình độ cử nhân là 77 (31,1%) [125, tr.9]. Sau 5 năm, tỷ lệ trên đã thay đổi đáng kể: trong tổng số 248 giảng viên, số có trình độ tiến sĩ là 85 (34,27%), trình độ thạc sĩ là 102 (41,10%) và trình độ cử nhân là 61 (24,67%) [126, tr.8]. Các chủ thể giáo dục pháp luật khác cũng rất quan tâm tới việc nâng cao trình độ đội ngũ giảng viên. Năm 2005, có 30/64 Trường Chính trị tỉnh ở cả 3 miền Bắc, Trung, Nam đã gửi 152 lượt cán bộ giảng viên đi học các lớp bồi dưỡng, đào tạo ở các hệ cử nhân, cao học và nghiên cứu sinh. Năm 2006, có 61 lượt trường cử 1.056 lượt cán bộ, công chức đi bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo; giảng viên đi bồi dưỡng chuyên môn. Như vậy, *xây dựng đội ngũ cán bộ, giảng viên có uy tín, chất lượng, trình độ cao, có kỹ năng nghiệp vụ sư phạm giỏi, có đạo đức nghề nghiệp, tâm huyết với sự nghiệp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải là nhiệm vụ thường xuyên của các cơ sở giáo dục pháp luật.*

**Thứ năm**, trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế hiện nay, công tác giáo dục pháp luật không thể chỉ bó hẹp phạm vi trong nước, mà cần có sự mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế. Trong tiến trình nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật, một số cơ sở giáo dục pháp luật đã có sự chủ động, tích cực trong tìm kiếm đối tác nước ngoài *nhằm liên kết đào tạo, tìm kiếm nguồn học bổng quốc tế, tổ chức các cuộc hội thảo khoa học quốc tế, mời các giáo sư danh tiếng của nước ngoài đến Việt Nam giảng dạy, trao đổi các đoàn cán bộ, giảng viên nhằm giao lưu, học hỏi kinh nghiệm trong giáo dục, đào tạo luật... theo đúng quy định của Nhà nước.* Sự hợp tác đó đã đạt được những thành tựu bước đầu. Chẳng hạn, “Trường Đại học Luật Hà Nội đã có quan hệ chính thức với 16 cơ sở đào tạo, nghiên cứu luật học của các nước như Hoa Kỳ, Trung Quốc, Nhật Bản, Lào, Thụy Điển, Singapore, Australia... và các nhà tài trợ quốc tế như Sida, EU... Nhiều dự án quốc tế về đào tạo và nghiên cứu luật học được thực hiện từ các quan hệ hợp tác này... Đã có hàng trăm cán bộ, giảng viên được đi học tập, nghiên cứu, trao đổi khoa học và giảng dạy ở nước ngoài. Đồng thời, đã có hơn 30 giáo sư nước ngoài đến giảng dạy tại trường...” [126, tr.30].

Các Trường Chính trị tỉnh, Trường Cán bộ thành phố, các cơ sở giáo dục, đào tạo pháp luật khác đã chủ động trong giao lưu quốc tế để trao đổi, học tập kinh nghiệm đào tạo với các nước. Một số trường đã tổ chức các đoàn đi các nước Trung Quốc,

Malaixia, Thái Lan, Singapore.v.v. nhằm giao lưu, học hỏi, giúp cho chất lượng giáo dục pháp luật Việt Nam tiếp cận dần với các nước trong khu vực và trên thế giới, tạo tiền đề thuận lợi khi nước ta đã hội nhập quốc tế toàn diện. Như vậy, tăng cường hợp tác khu vực và quốc tế trong giáo dục - đào tạo pháp luật là một hướng đi cần được mở rộng, phát triển, giúp các cơ sở giáo dục pháp luật đảm bảo năng lực giáo dục và nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật, trong đó có giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

***b. Nâng cao ý thức trách nhiệm của các chủ thể đối với sự nghiệp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Bên cạnh việc nâng cao năng lực đào tạo, một yếu tố không kém phần quan trọng trong việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật chính là ý thức trách nhiệm của các chủ thể đối với sự nghiệp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Để làm được điều đó, cần tập trung vào các biện pháp sau:

***Một là***, tăng cường vai trò lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng ủy, các Chi ủy, Chi bộ trong các cơ sở giáo dục đối với công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Ban Bí thư Trung ương Đảng đã nhận định: “Sự quan tâm lãnh đạo của các cấp ủy Đảng đối với công tác phổ biến, giáo dục ý thức pháp luật chưa được tập trung đúng mức, trách nhiệm của các cấp, các ngành đối với công tác này chưa được xác định cụ thể, rõ ràng nên kết quả đạt được còn thấp so với yêu cầu, sự hiểu biết pháp luật của cán bộ và nhân dân còn nhiều hạn chế”. Thực tế đó đòi hỏi Đảng ủy các Trường Đại học, Học viện và các cơ sở giáo dục pháp luật phải phát huy hơn nữa vai trò lãnh đạo, chỉ đạo mọi mặt hoạt động có liên quan đến công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

***Hai là***, các cơ sở giáo dục pháp luật cần nhận thức đúng đắn, đầy đủ về vai trò, tầm quan trọng của công tác quản lý giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện cải cách hành chính nhà nước; từ đó, *tăng cường hơn nữa công tác quản lý giáo dục pháp luật*. “Qua khảo sát, điều tra ở các cơ sở giáo dục, đào tạo pháp luật, chúng tôi thấy xuất hiện những nhận thức không đúng về vai trò của hoạt động này đối với việc nâng cao chất lượng đào tạo, trong đó phổ biến là việc xem nhẹ, nhận thức không đầy đủ về vị trí, vai trò của công tác quản lý giáo dục, đào tạo” [11, tr.22]. Vì vậy, cần xác định đúng vị trí, vai trò của công tác quản lý giáo dục pháp luật

cho cán bộ, công chức hành chính, phân định rõ nhiệm vụ mà các bộ phận quản lý phải thực hiện, tạo ra bước chuyển biến trong nhận thức, ý thức trách nhiệm của bộ phận làm công tác quản lý; nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ này.

**Ba là**, để giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đạt được chất lượng, hiệu quả, tránh lãng phí về công sức, tiền của..., các cơ sở giáo dục pháp luật cần tiến hành sàng lọc, phân loại đối tượng cán bộ, công chức hành chính theo các tiêu chí về chức danh, về chuyên môn (lĩnh vực công tác), về trình độ (đã được đào tạo bài bản về luật và chưa được đào tạo bài bản về luật), về cấp độ hành chính (trung ương, tỉnh, huyện, xã) để bố trí lớp học phù hợp; sử dụng hợp lý giảng viên, chuyên gia pháp luật phù hợp với yêu cầu, trình độ của từng nhóm đối tượng người học.

**Bốn là**, các cơ sở giáo dục pháp luật cần xây dựng cơ chế thu thập thông tin phản hồi (điều tra xã hội học, thăm dò dư luận xã hội) từ người học, triển khai cơ chế đó trong thực tế để đánh giá đúng chất lượng, hiệu quả của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; tìm hiểu nguyên nhân của những thành công và hạn chế; từ đó, có các biện pháp điều chỉnh phù hợp, kịp thời nhằm phát huy những thành tựu đã đạt được và khắc phục những tồn tại, yếu kém.

#### **4.2.1.3. Nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong quá trình tham gia giáo dục pháp luật**

Chất lượng, hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính không chỉ phụ thuộc vào chủ thể, mà còn *phụ thuộc phần lớn vào đối tượng của giáo dục pháp luật*. Chủ thể dù có hoàn thiện đến mấy, đáp ứng được mọi yêu cầu, sẵn sàng “chuyên giao” kiến thức pháp luật, nhưng không nhận được sự hợp tác tích cực từ phía đối tượng, thì không thể có được chất lượng như mong muốn. Đối tượng của giáo dục pháp luật ở đây chính là đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. *Công tác giáo dục pháp luật tự thân nó không mang lại kiến thức, hiểu biết pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; mà là mỗi cán bộ, công chức hành chính cần chủ động, tự giác, tích cực tìm đến với giáo dục pháp luật xuất phát từ nhu cầu lĩnh hội kiến thức, hiểu biết pháp luật*. Theo cách tiếp cận này, cán bộ, công chức hành chính, với tư cách đối tượng của giáo dục pháp luật, cần đáp ứng các yêu cầu sau đây:

**Thứ nhất**, cán bộ, công chức hành chính cần có tinh thần, ý thức trách nhiệm cao khi tham gia các lớp giáo dục, đào tạo về pháp luật, xuất phát từ nhu cầu nội tại

của bản thân mong muốn nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật thực sự; không phải học đối phó, mà học ở đây là học cho mình, vì lợi ích của mình, học để nâng cao ý thức pháp luật cá nhân và để làm công tác chuyên môn tốt hơn. Tri thức pháp luật là phương thức tồn tại của ý thức pháp luật. Tri thức, hiểu biết pháp luật càng cao bao nhiêu thì trình độ ý thức pháp luật càng cao bấy nhiêu. Tri thức, hiểu biết pháp luật của mỗi cán bộ, công chức hành chính nói lên khả năng nhận thức của họ trong lĩnh vực pháp luật và làm hình thành và làm hình thành những tư tưởng, quan điểm đúng đắn về pháp luật. Từ đó, nó là cơ sở để cán bộ, công chức hành chính giải quyết tốt các nhiệm vụ chuyên môn được giao.

**Thứ hai**, cán bộ, công chức hành chính phải thực sự có thái độ nghiêm túc, cầu thị trong quá trình tham gia giáo dục pháp luật nhằm nâng cao hiểu biết pháp luật. Thực tế cho thấy, thời gian mà cán bộ, công chức hành chính tham dự các lớp đào tạo, bồi dưỡng, giáo dục pháp luật không đảm bảo theo quy định. Các hiện tượng như đi muộn, về sớm, nghỉ học giữa chừng, nói chuyện riêng, ngủ gật trong lớp học không phải là hiếm; tình trạng quay cóp bài trong khi thi, kiểm tra, nhờ người khác viết hộ bài thu hoạch cuối đợt học là có thật. Ngoài một số nguyên nhân khách quan, nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên là do cán bộ, công chức hành chính nhận thức lệch lạc về giá trị, ý nghĩa của các khóa tập huấn, bồi dưỡng, giáo dục pháp luật; do thiếu ý thức, thiếu tính cầu thị trong việc học hỏi; do căn bệnh quan liêu. Trong khi đó, nội dung chuyên đề tập huấn, bồi dưỡng pháp luật luôn có những vấn đề mới, phục vụ thiết thực cho công việc chuyên môn của chính họ. Một số cán bộ, công chức hành chính, khi tham gia các khóa giáo dục pháp luật dài hạn (chủ yếu là hệ tại chức) để nhận bằng cử nhân luật cũng chỉ học cầm chừng, vừa học vừa nghe ngóng, đối phó với yêu cầu chuẩn hóa. Một khi ý thức trách nhiệm với chính mình còn kém thì sao mà làm “công bộc” của dân được!

**Thứ ba**, cán bộ, công chức hành chính cần thường xuyên cập nhật thông tin về các chính sách, văn bản pháp luật mới, nhất là những văn bản liên quan đến lĩnh vực chuyên môn đang đảm trách. Những thông tin đó thường được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, như sách, báo, tạp chí, các chương trình phổ biến pháp luật trên sóng phát thanh, truyền hình... Hiện nay vẫn còn tình trạng, một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức hành chính không dành thời gian để nghe, đọc, nghiên

cứu các chỉ thị, nghị quyết, văn bản pháp quy, thông tư hướng dẫn thực hiện pháp luật... mới được ban hành nên giải quyết công việc chuyên môn không thỏa đáng; thậm chí, có cán bộ, công chức còn hiểu sai và vận dụng sai pháp luật. Vì thế, khi người dân thắc mắc, chất vấn thì lúng túng, không giải đáp được. Nếu một cán bộ, công chức hành chính, dù đã tốt nghiệp cử nhân luật, mà dừng lại, tự thỏa mãn với tấm bằng đại học của mình, thì anh ta sẽ nhanh chóng trở nên lạc hậu trước những thay đổi của thực tiễn đời sống pháp luật. Mặt khác, cán bộ, công chức hành chính cũng cần rèn luyện các kỹ năng thực hành, vận dụng pháp luật vào giải quyết công vụ.

**Thứ tư**, bên cạnh kiến thức, hiểu biết pháp luật, cán bộ, công chức hành chính cần nâng cao trình độ lý luận chính trị, có kiến thức, hiểu biết xã hội, thông thạo tin học, ngoại ngữ để đáp ứng yêu cầu công vụ trong bối cảnh toàn cầu hóa, giao lưu và hội nhập quốc tế.

**Thứ năm**, về phía chính quyền các cấp, các cơ quan quản lý trực tiếp cán bộ, công chức hành chính cũng cần có sự quan tâm, tạo điều kiện cho cán bộ của mình: có chính sách khuyến khích cán bộ, công chức hành chính học tập, bồi dưỡng để nâng cao trình độ nghiệp vụ, kiến thức pháp luật, có cơ chế khen thưởng và kỷ luật nghiêm minh nhằm đảm bảo chất lượng cán bộ, công chức. Khi đã cử cán bộ, công chức tham gia các lớp giáo dục pháp luật thì phải tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho họ, giám sát và kiểm tra kết quả học tập của cán bộ, công chức đi học.

#### 4.2.2. ĐỔI MỚI NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP VÀ HÌNH THỨC GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Việc đổi mới đồng bộ cả nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật là biện pháp hữu hiệu nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay. Trong số 3 giải pháp mà luận án nêu ra, kết quả điều tra xã hội học cho thấy, giải pháp này nhận được sự ủng hộ cao nhất, với 507/621 cán bộ, công chức hành chính tán thành, chiếm 81,60%.

##### 4.2.2.1. Đổi mới nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính

Cùng với việc cung cấp khối kiến thức đại cương mang tính chất nền tảng, đổi mới nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải xuất phát từ quan điểm trang bị cho họ hệ thống kiến thức pháp luật vừa đảm bảo tính toàn diện, tính đồng bộ, lại vừa phải đảm bảo tính chuyên ngành, chuyên sâu, có trọng tâm, trọng

điểm và phù hợp với nhu cầu của các nhóm đối tượng. Theo tinh thần đó, trong thời gian qua, các cơ sở giáo dục, đào tạo pháp luật đã xúc tiến mạnh mẽ việc cải tiến, đổi mới nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính và đã đạt được những thành công đáng khích lệ.

Đối với nội dung giáo dục pháp luật chung cho cán bộ, công chức, các chủ thể giáo dục pháp luật đã xây dựng được khối kiến thức về pháp luật chứa đựng khá đầy đủ các kiến thức về nguồn gốc, bản chất, chức năng, hình thức, kiểu pháp luật; quan hệ giữa pháp luật với các hiện tượng khác; vai trò của pháp luật; các kiểu pháp luật trong lịch sử; nguồn của pháp luật; quy phạm pháp luật và hệ thống pháp luật; quan hệ pháp luật; thực hiện pháp luật; ý thức pháp luật; vi phạm pháp luật và trách nhiệm pháp lý; pháp chế; cơ chế điều chỉnh pháp luật; hiệu quả pháp luật. Kiến thức pháp luật nói chung được phân bố theo chương trình và được các nhà giáo dục pháp luật cụ thể hóa trong các giáo trình, bài giảng, chuyên đề... Đó là những tri thức pháp luật chung, rất cần thiết cho cán bộ, công chức hành chính.

Khối kiến thức pháp luật hành chính cũng chứa đựng khá toàn diện các quy định của pháp luật hành chính, được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền ban hành nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý vững chắc cho các cơ quan hành chính nhà nước điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đó là các quy định pháp luật có liên quan đến hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, như cơ cấu tổ chức; chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền; mục tiêu, nội dung, hình thức, phương pháp hoạt động; trình tự, thủ tục hoạt động; thẩm quyền của các loại cán bộ, công chức; các biện pháp nhằm đảm bảo hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước...

Khối kiến thức về thẩm quyền của cán bộ, công chức đã chứa đựng khá đầy đủ những thông tin về quyền và nghĩa vụ của các loại cán bộ, công chức hành chính trong các ngành, các cấp; giúp cho cán bộ, công chức hành chính biết rõ thẩm quyền của mình được làm những gì, không được làm những gì; tạo được cho họ sự nhận thức, hiểu biết đúng đắn về nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Nhờ đó, các cán bộ, công chức hành chính hạn chế được những hành vi vi phạm, như vượt quyền, lạm quyền...

Khối kiến thức về thái độ, tình cảm pháp luật nói chung và thái độ, tình cảm pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước nói riêng đã được xây dựng khá chi tiết,

đầy đủ, đặc biệt là những kiến thức về tâm lý, cảm xúc, tâm trạng, những hành vi xử sự đúng đắn của cán bộ, công chức đối với pháp luật nói chung, pháp luật hành chính nói riêng. Điều đó giúp cho cán bộ, công chức có tình cảm tốt trong thực thi công vụ của mình, là cơ sở để cán bộ, công chức hành chính nâng cao trách nhiệm, tận tụy hơn trong công việc. Khi giải quyết những công việc liên quan đến lợi ích của dân, trực tiếp đối thoại với dân, cán bộ, công chức hành chính đã có được thái độ hòa nhã, vui vẻ, thân thiện và nhiệt tình với dân; điều đó sẽ góp phần làm gia tăng niềm tin yêu của nhân dân đối với cán bộ, công chức hành chính. Để có luận cứ thực tiễn, tác giả đã khảo sát, so sánh nội dung chương trình đào tạo của 3 cơ sở lớn là Trường Đại học Luật Hà Nội, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh và Khoa Luật (Đại học Quốc gia Hà Nội). Tuy có những khác biệt về số môn học, số tiết học của mỗi môn trong khối kiến thức giáo dục đại cương, kiến thức khối ngành, kiến thức cơ sở ngành và kiến thức chuyên ngành (xem bảng so sánh số đơn vị học trình và số tiết một số môn chuyên ngành bên dưới).

| STT | Môn học         | Trường ĐH Luật TP. HCM | Trường ĐH Luật Hà Nội | Khoa Luật ĐHQG Hà Nội |
|-----|-----------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1   | Luật Hành chính | 5 (75 tiết)            | 5 (75 tiết)           | 9 (135 tiết)          |
| 2   | Luật Hình sự    | 9 (135 tiết)           | 7 (105 tiết)          | 11 (165 tiết)         |
| 3   | Luật Dân sự     | 11 (165 tiết)          | 9 (135 tiết)          | 12 (180 tiết)         |
| 4   | Luật Thương mại | 11 (165 tiết)          | 8 (120 tiết)          | 10 (150 tiết)         |
| 5   | Luật Lao động   | 4 (60 tiết)            | 5 (75 tiết)           | 6 (90 tiết)           |

Song, nhìn chung, các cơ sở đào tạo luật đã có những thành công nhất định. *Một là*, chương trình đào tạo của các cơ sở đào tạo luật đã được xây dựng một cách thống nhất trên cơ sở dự kiến chương trình khung của Bộ Giáo dục và Đào tạo, chia thành hai phần cơ bản: Khối kiến thức giáo dục đại cương và khối kiến thức giáo dục chuyên nghiệp. *Hai là*, nhìn chung so với các chương trình đào tạo trước đây, chương trình đào tạo của các cơ sở đào tạo luật đã có những thay đổi theo hướng giảm số tiết học của các môn học, bổ sung thêm một số môn học mới phù hợp với xu hướng phát triển chung của xã hội. *Ba là*, trong chương trình đào tạo của các cơ sở đào tạo luật đã chú ý tăng cường thời gian dành cho thảo luận đối với từng môn học, tạo điều kiện cải thiện kỹ năng nói của người học.



Bên cạnh đó, sự khảo sát cũng cho thấy một số hạn chế nhất định trong nội dung giáo dục pháp luật của các cơ sở này.

- Nhìn chung, chương trình đào tạo của các cơ sở còn khá nặng nề, trên dưới 200 đơn vị học trình. Trong khi đó, khối lượng này ở một số nước như: Nhật Bản, Mỹ, Thái Lan... dao động trong khoảng từ 130-150 đơn vị học trình.

- Thời gian giảng lý thuyết vẫn chiếm tỷ lệ cao so với giờ thảo luận. Cụ thể, tỷ lệ trung bình giữa giờ giảng lý thuyết và thảo luận của các môn học trong chương trình chuyên ngành (khối kiến thức giáo dục chung) ở trường Đại học Luật Hà Nội là 1920/340 hay cứ 4,3 tiết giảng lý thuyết có 1 tiết thảo luận. Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh không quy định cứng số giờ thảo luận cho mỗi môn học. Trong khi đó, xu hướng chung trên thế giới là số giờ thảo luận tương đương với số giờ giảng lý thuyết. Điều đó cho thấy, nhìn chung các cơ sở đào tạo luật ở nước ta vẫn quá chú trọng đến việc cung cấp kiến thức lý luận cho người học hơn là cung cấp và rèn luyện kỹ năng thực hành cho sinh viên.

- Trong khối kiến thức chuyên ngành luật của các cơ sở đào tạo luật, số học phần, chuyên đề tự chọn chưa phong phú, chưa tạo thêm nhiều sự lựa chọn.

Bên cạnh đó, số liệu điều tra xã hội học của Dự án là 877/2000 đối với đối tượng sinh viên và học viên đã tốt nghiệp của 3 cơ sở đào tạo luật nói trên về nội dung chương trình đào tạo của các cơ sở luật cho thấy: 77,33% số sinh viên cho rằng chương trình đào tạo hiện nay tương đối hợp lý, nhưng cần bổ sung thêm những kiến thức khoa học xã hội khác; 89,80% số sinh viên cho rằng, cần bổ sung thêm những kiến thức về kỹ năng nghề nghiệp. Các ý kiến cũng cho rằng, nên đi sâu vào một số ngành luật chính chứ không cần thiết phải cung cấp kiến thức của tất cả các ngành luật, cần hạn chế thời lượng của mỗi môn học cho phù hợp.

Từ thực tế trên, việc đổi mới nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cần triển khai theo hướng:

***- Bộ Giáo dục và Đào tạo cần giao quyền tự chủ nhiều hơn nữa cho các cơ sở giáo dục pháp luật trong việc xây dựng nội dung chương trình đào tạo luật.***

Theo chương trình khung đào tạo luật học của Bộ Giáo dục và Đào tạo, số học phần bắt buộc của phần giáo dục chuyên nghiệp là 123 đơn vị học trình, trong đó khối kiến thức cơ sở khối ngành và ngành là 28, khối kiến thức chuyên ngành là 74, còn lại

21 đơn vị học trình dành cho các cơ sở đào tạo luật quyền tự chủ, bổ sung cho phù hợp với mục đích và yêu cầu đào tạo của từng cơ sở. Mặc dù chương trình khung này mới được thông qua, nhưng ở đây cần phải nhấn mạnh rằng, trong điều kiện khoa học và kỹ thuật của nhân loại phát triển như vũ bão, tác động mạnh mẽ đến sự phát triển của nền kinh tế - xã hội, đòi hỏi các môn học thuộc lĩnh vực khoa học xã hội và nhân văn, đặc biệt là luật học, luôn phải cập nhật kiến thức thực tiễn. Điều này đòi hỏi các cơ sở đào tạo cần phải có quyền tự chủ cao hơn trong việc xây dựng chương trình đào tạo.

Việc quy định cứng số lượng đơn vị học trình bắt buộc đối với các cơ sở đào tạo luật đã tạo ra một hàng rào ngăn cản sự chủ động, sáng tạo của các cơ sở đào tạo luật. Hơn nữa, nó không phù hợp với quy luật phát triển thông qua chọn lọc trên nền tảng của sự đa dạng. Vì vậy, trong chương trình khung chỉ nên quy định danh mục các học phần bắt buộc của khối kiến thức giáo dục đại cương và một số phần tối thiểu cần có đối với khối kiến thức giáo dục chuyên nghiệp, bao gồm các học phần sau: *Lý luận Nhà nước và pháp luật; Luật Hiến pháp; Luật Hành chính; Luật Hình sự; Luật Dân sự; Luật Tố tụng Hình sự; Luật Tố tụng Dân sự; Luật Thương mại; Luật Lao động; Công pháp Quốc tế và Tư pháp Quốc tế.*

Phần kiến thức giáo dục chuyên ngành cụ thể Bộ Giáo dục và Đào tạo nên để cho các trường, cơ sở giáo dục pháp luật tự quyết định trên cơ sở đáp ứng đòi hỏi của xã hội. Việc tăng quyền tự chủ cho các cơ sở đào tạo phải gắn liền với trách nhiệm của các cơ sở đào tạo trong việc nâng cao chất lượng đào tạo luật. Cùng với việc tăng quyền tự chủ cho các cơ sở đào tạo nói chung, đào tạo luật nói riêng, Bộ phải tăng cường việc kiểm tra, kiểm soát chất lượng đào tạo bằng hệ thống kiểm định, đánh giá chất lượng đào tạo chặt chẽ, khách quan. Kết quả đánh giá phải được công bố rộng rãi trong xã hội.

***- Các cơ sở giáo dục pháp luật cần chủ động xây dựng kết cấu chương trình, phân định rõ ràng, cụ thể và hợp lý các khối kiến thức giáo dục pháp luật, phù hợp với nhu cầu xã hội.*** Hiện nay, với hình thức đào tạo theo niên chế, tỷ lệ số tiết học khối kiến thức giáo dục đại cương của các cơ sở đào tạo chiếm khoảng 40% chương trình đào tạo; khối kiến thức giáo dục chuyên ngành chiếm khoảng 60%. Như vậy, quỹ thời gian dành cho các môn học đại cương chiếm hơn 1/3 thời gian đào tạo; quỹ thời gian dành cho các môn học chuyên ngành chiếm khoảng 2/3 thời gian đào tạo. Tỷ lệ

này đang bộc lộ những điểm bất cập, chưa có sự phân hóa chi tiết năm nhóm kiến thức: kiến thức đại cương, kiến thức cơ sở khối ngành, kiến thức cơ sở ngành và kiến thức ngành, kiến thức chuyên ngành và kỹ năng.

Vì vậy, trên cơ sở chương trình khung của Bộ Giáo dục và Đào tạo, các cơ sở giáo dục pháp luật cần xây dựng kết cấu chương trình khung, trong đó *phân định rõ, hợp lý về tỷ lệ số môn học và số tiết theo các nhóm kiến thức: kiến thức đại cương, kiến thức cơ sở khối ngành, kiến thức cơ sở ngành, kiến thức ngành, kiến thức chuyên ngành và kỹ năng*. Điều này càng đặc biệt quan trọng và cần thiết khi các cơ sở giáo dục pháp luật chuyển sang đào tạo theo hệ thống tín chỉ. Có thể tham khảo chương trình khung của Trường Đại học Luật Hà Nội: chương trình đào tạo cho toàn khóa học theo hệ thống tín chỉ là 120 tín chỉ (không kể giáo dục an ninh - quốc phòng và giáo dục thể chất), trong đó, kiến thức đại cương (gồm cả cơ sở khối ngành) là 25 tín chỉ (20,83%); kiến thức cơ sở ngành là và kiến thức ngành là 65 tín chỉ (54,16%); kiến thức chuyên ngành và các môn kỹ năng là 20 tín chỉ (16,67%); khóa luận tốt nghiệp và thi tốt nghiệp các môn chuyên ngành là 10 tín chỉ (8,34%). Mặc dù còn có những điểm phải bàn, nhưng cơ cấu tỷ lệ các khối kiến thức như vậy là tương đối hợp lý.

***- Nội dung chương trình giáo dục pháp luật cần đổi mới theo hướng giảm mạnh số học phần bắt buộc và tăng số học phần tự chọn với phương châm “trang bị cho người học những gì xã hội đang cần, chứ không phải dạy những cái nhà trường có”.*** Tại các cơ sở đào tạo luật của nước ta, số học phần bắt buộc chiếm tỷ trọng quá cao, trong khi số học phần tự chọn còn quá ít, như tự chọn chuyên ngành chỉ chiếm 12/119 đơn vị học trình, tức là khoảng 10%. Ngay như trong chương trình đào tạo theo tín chỉ nói trên của Trường Đại học Luật Hà Nội, trong số 25 tín chỉ phần kiến thức giáo dục đại cương phần bắt buộc là 19 tín chỉ (76%), phần tự chọn (gồm cả kiến thức cơ sở khối ngành) là 6 tín chỉ (24%); còn trong số 85 tín chỉ phần kiến thức giáo dục chuyên nghiệp thì phần bắt buộc là 60 tín chỉ (70,58%) và phần tự chọn là 25 tín chỉ (29,42%) [126, tr.13-15]. Mặc dù tỷ lệ phân bổ như trên đã có nhiều tiến bộ, song, phần tự chọn vẫn chiếm tỷ lệ thấp so với xu hướng chung trên thế giới và so với yêu cầu giáo dục hướng nghiệp. Cần tăng tỷ lệ phần tự chọn lên khoảng 40-45%. Bên cạnh việc tăng số học phần tự chọn chuyên ngành, cũng cần tăng số học phần đại cương, cơ sở khối ngành để tạo cho sinh viên sự lựa chọn đa dạng, phong phú hơn.

Các học phần khác thuộc chương trình đào tạo hiện hành chuyển sang phần tự chọn. Việc điều chỉnh này còn tạo điều kiện cho sự liên thông chương trình trong điều kiện chúng ta đang tăng cường hợp tác đào tạo luật với các nước trong khu vực và trên thế giới. Cùng với việc đổi mới kết cấu chương trình, cần phải đổi mới nội dung các học phần, môn học theo hướng hiện đại, bám sát thực tiễn, phù hợp với xu hướng phát triển của xã hội. Bên cạnh đó cũng cần phải tính đến tính liên thông của chương trình đào tạo để tiến tới khi chuyển đổi sang hình thức đào tạo theo tín chỉ, các cơ sở đào tạo luật trong nước có thể chủ động hội nhập với các nước trong khu vực trong lĩnh vực đào tạo luật học.

**- Tăng cường khối nội dung kiến thức giáo dục hướng nghiệp và giáo dục kỹ năng mềm cho người học.** Thực tế cho thấy, lâu nay, các cơ sở giáo dục pháp luật chủ yếu tập trung cung cấp kiến thức lý luận với những môn học có số tiết quá dài, mà rất ít chú ý đến việc trang bị kiến thức giáo dục hướng nghiệp và kỹ năng mềm cho các đối tượng người học, kể cả cán bộ, công chức hành chính, khâu này vừa thiếu lại vừa yếu. Chuyện một sinh viên chính quy tốt nghiệp, nhận bằng cử nhân luật, xin vào làm việc ở Tòa án, mà chưa từng tham dự một phiên tòa chính thức, việc một công chức hành chính học xong chương trình đại học luật mà không soạn nổi một văn bản hành chính, hay chuyện một cử nhân luật ngây ngô, lúng túng khi trả lời phỏng vấn của nhà tuyển dụng lao động... là những chuyện có thật. Uy tín của các cơ sở giáo dục - đào tạo luật bị suy giảm có một phần nguyên nhân từ những câu chuyện nêu trên. Vì vậy, đã đến lúc phải tăng cường mạnh mẽ nội dung kiến thức giáo dục hướng nghiệp và giáo dục kỹ năng mềm cho người học

**- Các cơ sở đào tạo về luật cần nhanh chóng xây dựng khung chương trình chuẩn cho từng đối tượng cán bộ, công chức hành chính theo các cấp, các ngành, các lĩnh vực chuyên môn, các chức danh công chức.** Xây dựng các bộ giáo trình, tài liệu tham khảo riêng cho từng đối tượng người học; đảm bảo độ sâu cần thiết về tri thức pháp luật cho từng đối tượng. Khi thiết kế nội dung chương trình giáo dục cần căn cứ vào nhu cầu thông tin, kiến thức pháp luật của từng loại cán bộ, công chức hành chính. Bổ sung, cập nhật kịp thời các văn bản, chính sách pháp luật mới vào nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Quá trình triển khai nội dung các môn học phải gắn lý luận với thực tiễn sinh động, tránh lý luận suông, khô khan, giáo điều. Chú trọng trang bị cho cán bộ, công chức hành chính các kiến thức về phương pháp, kỹ năng thực hành công vụ, về áp dụng kiến thức pháp luật vào thực tiễn công tác.

#### **4.2.2.2. Đổi mới phương pháp giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính**

Trong thời gian qua, các chủ thể giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức đã sử dụng nhiều phương pháp khác nhau để đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; kết hợp chặt chẽ phương pháp truyền thống và phương pháp hiện đại. *Phương pháp thuyết trình và hướng dẫn thảo luận luôn luôn được cải tiến, đổi mới, tạo hứng thú và hấp dẫn cho người học, khuyến khích tính chủ động, tự giác, sáng tạo của người học*; áp dụng những tiến bộ khoa học công nghệ thông tin vào giáo dục pháp luật nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; thường xuyên bổ sung, cập nhật thông tin, tư liệu mới đầy đủ và phong phú, súc tích và thực tế hơn. Việc đổi mới phương pháp giáo dục pháp luật phải được tiến hành một cách đồng bộ, bao gồm đổi mới cách thức tổ chức đào tạo, đổi mới phương pháp giảng dạy, kiểm tra, đánh giá kết quả học tập.

**Về đổi mới cách thức tổ chức giáo dục pháp luật:** Để đảm bảo nâng cao chất lượng đào tạo luật học, cùng với việc đổi mới chương trình đào tạo theo *hướng giảm số giờ giảng lý thuyết, tăng cường số giờ thảo luận và tự học của sinh viên*, các cơ sở đào tạo cần thay đổi cách thức đào tạo một cách cơ bản. Các lớp học cần được tổ chức khoảng từ 30 sinh viên trở xuống thay cho lớp học đông như hiện nay (50 đến 70 sinh viên). Khi nghe giảng lý thuyết sẽ ghép khoảng từ 5-10 lớp học tại các giảng đường lớn có sức chứa đến 300 chỗ ngồi.

**Về đổi mới phương pháp giảng dạy:** Đây là vấn đề cần được các cơ sở đào tạo luật đặc biệt quan tâm. Mặc dù trong những năm qua, các cơ sở đào tạo luật ở nước ta đã áp dụng các biện pháp nhằm đổi mới phương pháp dạy và học. Tuy nhiên, kết quả chưa đáp ứng được yêu cầu của xã hội. Để tạo ra bước đột phá trong việc đổi mới phương pháp giảng dạy, các cơ sở cần tập trung thực hiện các biện pháp nhằm hướng trọng tâm của quá trình đào tạo vào người học, phát huy tính chủ động, sáng tạo của người học, buộc họ phải đầu tư nhiều thời gian tự học. Muốn vậy, trước hết, cần kết hợp hài hòa giữa phương pháp thuyết trình truyền thống với phương pháp nêu vấn đề, kết hợp giảng lý thuyết với việc nêu ra các tình huống và bài tập trắc nghiệm. Hạn chế sử dụng phương pháp thuyết trình theo lối độc thoại một chiều; tăng cường các

phương pháp đối thoại, thảo luận nhóm theo các chủ đề pháp luật, phương pháp nêu tình huống, sự kiện pháp lý để lôi cuốn người học vào sự tranh luận, thảo luận, tìm ra hướng giải quyết hợp lý nhất... Chuyển mạnh từ “lấy người dạy làm trung tâm” sang phương pháp “lấy người học làm trung tâm”. Trong thời đại bùng nổ thông tin hiện nay, để nâng cao chất lượng giảng dạy, mỗi giảng viên cần phải ứng dụng công nghệ thông tin vào giảng dạy, mỗi cơ sở đào tạo cần xây dựng hệ thống thư viện điện tử, giúp cho sinh viên khả năng tiếp cận công nghệ hiện đại phục vụ cho học tập.

Các cơ sở giáo dục cần triển khai tổng kết, đánh giá ưu điểm, nhược điểm của các phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; từ đó, đưa ra các phương pháp phù hợp với đối tượng này. Cần có sự phân loại nội dung pháp luật cần giáo dục và đối tượng tiếp nhận để sử dụng phương pháp phù hợp, tránh sự lãng phí, tốn kém không cần thiết về thời gian, công sức, tiền của...

Chúng ta đều biết, có thể sử dụng nhiều phương pháp khác nhau trong giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, như *phương pháp tuyên truyền, giải thích pháp luật; phương pháp thông tin pháp luật; phương pháp tọa đàm, trao đổi về pháp luật*.v.v. Song, theo chúng tôi, với đối tượng cán bộ, công chức hành chính chỉ nên sử dụng *phương pháp giảng dạy pháp luật trong các cơ sở giáo dục - đào tạo luật*. Đây là phương pháp giáo dục pháp luật mang tính chất chính quy, bài bản nhất, gắn liền với trường lớp, với cơ sở đào tạo luật, nên nó là phương pháp được áp dụng rộng rãi, phổ biến trong giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Ưu điểm nổi bật của phương pháp này là các cán bộ, công chức hành chính được giáo dục - đào tạo chuyên sâu, có hệ thống về pháp luật nói chung, được trang bị kiến thức pháp luật chuyên ngành nói riêng phù hợp với yêu cầu chuyên môn của từng loại cán bộ, công chức. Tại các cơ sở giáo dục pháp luật, các cán bộ, công chức hành chính được dạy các môn khoa học luật thông qua việc sử dụng các phương pháp giảng dạy như thuyết trình, phát vấn, trực quan, nêu và tranh luận các tình huống pháp lý, thảo luận nhóm, luyện bài tập thực hành...; tổ chức các hoạt động giáo dục pháp luật ngoại khóa. Các phương pháp này có tác dụng giúp cán bộ, công chức hành chính đào sâu kiến thức, liên hệ thực tiễn, tích lũy kỹ năng, kinh nghiệm nghề nghiệp để hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Việc đổi mới phương pháp đòi hỏi *phương pháp giáo dục pháp luật trên giảng*

*đường phải sinh động, hấp dẫn, cuốn hút đối tượng vào nội dung bằng phương pháp phát vấn, đặt câu hỏi, nêu tình huống, sự kiện pháp lý hành chính cụ thể, tạo sự tranh luận, thảo luận sôi nổi nhằm tìm hướng giải quyết dưới sự điều khiển sự phạm tương tác của giảng viên. Phương pháp giáo dục pháp luật phải hướng tới rèn luyện cho đối tượng kỹ năng thực hành, áp dụng pháp luật vào thực tiễn hành chính - công vụ.*

#### **4.2.2.3. Đổi mới hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính**

Các hình thức giáo dục pháp luật khác nhau đã được sử dụng có tác dụng thúc đẩy cán bộ, công chức hành chính học tập, nghiên cứu nhằm nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật, rèn luyện, cọ sát thực tế, rút ra những điều bổ ích cho công tác chuyên môn của họ. Trong thời gian tới, để góp phần nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, theo tác giả luận án, các cơ sở giáo dục pháp luật cần tiếp tục đổi mới hình thức giáo dục pháp luật cho họ, tập trung vào các vấn đề sau:

**Thứ nhất**, các chủ thể giáo dục pháp luật cần có cách hiểu nhất quán, phân biệt rõ ràng sự khác nhau giữa hình thức và phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính để có sự chú ý đúng mức tới vai trò của hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Phương pháp giáo dục pháp luật chịu sự quyết định bởi nội dung pháp luật, là cái cách người dạy truyền đạt, chuyển tải nội dung pháp luật tới người học, giúp người học lĩnh hội tri thức pháp luật. Còn hình thức giáo dục pháp luật là cách thức tổ chức, triển khai hoạt động giáo dục pháp luật; nhờ đó, sự gắn kết giữa nội dung và phương pháp giáo dục pháp luật được thực hiện, mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính được hiện thực hóa. Giữa phương pháp và nội dung giáo dục pháp luật có sự gắn kết hữu cơ với nhau.

**Thứ hai**, đa dạng hóa các hình thức giáo dục pháp luật cho các cán bộ, công chức hành chính phù hợp với đặc điểm chuyên môn, nghề nghiệp, cấp độ hành chính và địa bàn cư trú là việc làm cần thiết. Các chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có thể sử dụng linh hoạt, sáng tạo, đồng bộ nhiều hình thức, như *tập huấn, bồi dưỡng cho các đối tượng qua các khóa ngắn hạn; đào tạo chính quy, tại chức dài hạn, đào tạo từ xa; tổ chức các cuộc hội thảo khoa học, tọa đàm về pháp luật; tổ chức thi tìm hiểu pháp luật; biên soạn và phát hành rộng rãi các chuyên đề về*

*giáo dục pháp luật...* Việc sử dụng nhiều hình thức giáo dục pháp luật một cách linh hoạt, sáng tạo, phù hợp với đối tượng, làm cho đối tượng dễ tiếp thu, dễ hiểu và nhớ lâu, vận dụng được vào thực tế có hiệu quả. Tuy nhiên, hình thức giáo dục pháp luật chính thức cho cán bộ, công chức hành chính chỉ nên khoanh vùng, giới hạn ở các hình thức *đào tạo hệ chính quy, hệ vừa làm vừa học dài hạn, tập huấn chuyên đề pháp luật và bồi dưỡng kiến thức pháp luật ngắn hạn tại các cơ sở giáo dục pháp luật*, gồm các trường, khoa chuyên và không chuyên ngành luật; vì các hình thức này gắn với trường lớp, với việc cấp văn bằng, chứng chỉ dựa trên nội dung giáo dục pháp luật được biên soạn chính thống, phương pháp sư phạm phù hợp và sự kiểm tra, đánh giá khoa học.

**Thứ ba**, do đặc thù về vai trò và chức năng của cán bộ, công chức hành chính là những người vận dụng pháp luật vào quá trình giải quyết các công việc hành chính - sự vụ có liên quan trực tiếp đến lợi ích của nhà nước và người dân nên *cần có quy định cụ thể về những hình thức giáo dục pháp luật áp dụng cho các đối tượng cán bộ, công chức hành chính khác nhau*, cho các nội dung pháp luật khác nhau. Đối với các hình thức giáo dục pháp luật có hiệu quả thấp đối với cán bộ, công chức hành chính thì dứt khoát không chấp nhận.

Theo kết quả khảo sát, trong số 621 cán bộ, công chức các cấp được hỏi ý kiến, có 205 người đã được đào tạo chính quy (33%) và 156 người đã được đào tạo hệ tại chức (25,1%), tổng cộng là 56,1%. Mặt khác, có 351/621 người (56,5%) đồng ý với hình thức đào tạo dài hạn về luật cho cán bộ, công chức hành chính. Tác giả cho rằng, đối với cán bộ, công chức hành chính chưa được đào tạo về luật thì nhất thiết phải áp dụng hình thức đào tạo dài hạn. Đối với những cán bộ, công chức hành chính đã tốt nghiệp hệ đào tạo dài hạn thì áp dụng các hình thức tập huấn, bồi dưỡng theo chuyên đề pháp luật mới để cập nhật cho họ trong sự kết hợp với các hình thức đa dạng khác.

**Thứ tư**, các cơ sở giáo dục pháp luật cần tiến hành tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm về các hình thức giáo dục pháp luật, chỉ ra ưu điểm, nhược điểm của mỗi hình thức để lựa chọn được những hình thức phù hợp tối ưu đối với giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.



#### 4.2.3. ĐẢM BẢO CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT VỀ KINH TẾ, CHÍNH TRỊ, VĂN HÓA VÀ PHÁP LUẬT NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

Hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính luôn diễn ra trong một môi trường xã hội nhất định, phụ thuộc vào các điều kiện về kinh tế, chính trị, văn hóa, pháp luật của xã hội ở từng giai đoạn phát triển nhất định. Môi trường xã hội thuận lợi với các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa, pháp luật là tiền đề cơ bản, quan trọng giúp hoạt động giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ công chức hành chính đi vào nề nếp, có chiều sâu và đạt chất lượng, hiệu quả cao. Ngược lại, môi trường xã hội không thuận lợi, các điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, pháp luật không đảm bảo, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính sẽ gặp nhiều khó khăn, bất cập. Chính vì vậy, việc *đảm bảo các điều kiện về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật là một trong những giải pháp không thể thiếu nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Theo khảo sát, giải pháp này nhận được sự đồng tình của 399/621 người được hỏi ý kiến, chiếm tỷ lệ 64,3%.

##### 4.2.3.1. **Đảm bảo các điều kiện về kinh tế - xã hội**

Quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, về cơ bản, là lĩnh vực hoạt động tinh thần, hướng tới đạt được mục đích cung cấp, trang bị những tri thức, hiểu biết pháp luật cho đội ngũ cán bộ này. Hoạt động tinh thần, suy cho cùng, luôn chịu sự tác động, ảnh hưởng của sự phát triển kinh tế và các điều kiện về kinh tế đảm bảo cho hoạt động đó. Về điều này, Ph. Ăngghen đã viết: “Sự phát triển của chính trị, pháp luật, triết học, tôn giáo, văn học, nghệ thuật.v.v. đều dựa trên sự phát triển kinh tế” [74, tr.271]. Luận điểm này là cơ sở để khẳng định rằng, việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ công chức hành chính không thể tách rời sự đảm bảo các điều kiện về kinh tế - xã hội, bao gồm:

##### *a. Nhà nước cần quan tâm hơn nữa, dành sự đầu tư kinh phí thỏa đáng cho công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính*

Mọi hoạt động xã hội nói chung chỉ thực sự đi vào chiều sâu, đạt chất lượng, hiệu quả cao khi nhận được sự quan tâm và đầu tư kinh phí thỏa đáng từ phía Nhà nước nói chung, các cấp, các ngành nói riêng. Hoạt động giáo dục pháp luật cho cán

bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay cũng không nằm ngoài tính quy luật nói trên. Trong những năm qua, “Nhà nước dành ưu tiên hàng đầu cho việc bố trí ngân sách giáo dục, bảo đảm tỷ lệ ngân sách nhà nước chi cho giáo dục tăng dần theo yêu cầu phát triển của sự nghiệp giáo dục” [71, điều 89], trong đó có giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động này cũng ngày càng tăng. Tuy nhiên, so với yêu cầu nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì sự đầu tư đó còn dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm và chưa đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao của hoạt động này. Vì vậy, Nhà nước, các cấp, các ngành quản lý hành chính cần quan tâm hơn nữa, dành sự đầu tư kinh phí thỏa đáng cho công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay. Chúng ta cần xây dựng cơ chế bố trí ngân sách dành riêng cho công tác này, tăng cường việc huy động kinh phí từ các dự án, đề án, chương trình, mục tiêu và các nguồn kinh phí khác.

Nguồn kinh phí được đầu tư đầy đủ, đúng hướng giúp các cơ sở giáo dục pháp luật củng cố, nâng cấp cơ sở vật chất - kỹ thuật phục vụ hoạt động giáo dục pháp luật: nâng cấp, xây dựng mới hệ thống giảng đường rộng rãi, thoáng mát, bàn ghế đầy đủ, trang bị các thiết bị truyền thông đa phương tiện phục vụ dạy và học; xây dựng trụ sở, phòng làm việc cho các khoa chuyên môn, các phòng, ban chức năng; xây dựng trung tâm thông tin - thư viện với số đầu sách, báo, tạp chí phong phú, phòng đọc đủ rộng, đáp ứng được nhu cầu học tập, nghiên cứu, tra cứu thông tin; xây dựng, mở rộng ký túc xá đầy đủ tiện nghi, trang thiết bị hiện đại...

Đầu tư kinh phí của nhà nước là điều kiện thiết yếu để các cơ sở giáo dục pháp luật *xây dựng nội dung, chương trình đào tạo pháp luật theo hướng hiện đại, chuẩn hóa cho từng nhóm đối tượng người học; tổ chức các cuộc hội thảo khoa học, nghiên cứu khoa học phục vụ việc củng cố, nâng cấp hệ thống sách giáo khoa, giáo trình, tài liệu tham khảo, dịch thuật các tài liệu nước ngoài, xuất bản các ấn phẩm khác* liên quan đến giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Nguồn kinh phí nhà nước cấp giúp các cơ sở giáo dục pháp luật thực hiện tốt hơn chính sách đãi ngộ đối với đội ngũ giảng viên, các chuyên gia pháp luật và các cán bộ quản lý công tác giáo dục cho cán bộ, công chức hành chính, như chế độ lương,

phụ cấp trách nhiệm, chi trả thù lao giảng dạy, thù lao cho cán bộ tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật... Chế độ đãi ngộ thỏa đáng về vật chất có tác dụng kích thích lòng nhiệt tình công tác, sự say mê cống hiến của đội ngũ cán bộ, giảng viên, giúp họ tận tâm, tận lực với công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, tập trung hoàn thành tốt nhiệm vụ giảng dạy với chất lượng cao hơn. Mặt khác, đảm bảo cho cán bộ, giảng viên có được nguồn thu nhập xứng đáng với công sức bỏ ra cũng là biện pháp hữu hiệu trong việc phòng ngừa các hiện tượng tiêu cực xảy ra trong giáo dục, như bệnh thành tích, chạy điểm, học hành giả mà bằng cấp thật.v.v.

Một trong những điều kiện tiên quyết để nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là trình độ đội ngũ giảng viên. Vì nhiều lý do, trong đó có lý do thu nhập và mức sống còn thấp, mà đội ngũ giảng viên giảng dạy pháp luật lâu nay mãi mê với việc dạy thêm theo kiểu “chạy sô”, làm các công việc khác; ít dành thời gian đọc sách, nghiên cứu tài liệu, học tập, nâng cao trình độ. Do đó, chất lượng bài giảng giáo dục pháp luật của họ còn những hạn chế nhất định. Việc nhà nước quan tâm, dành sự đầu tư kinh phí thỏa đáng cho công tác giáo dục pháp luật giúp các cơ sở giáo dục pháp luật có điều kiện để đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ giảng viên, các chuyên gia làm công tác giáo dục pháp luật nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ này. Trình độ các nhà giáo dục pháp luật chuyên nghiệp được nâng cao một bước, đạt trình độ thạc sĩ, tiến sĩ luật học sẽ tác động tích cực tới việc đảm bảo chất lượng công tác giáo dục pháp luật.

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế trên các lĩnh vực ngày càng sâu rộng, trong đó có giáo dục - đào tạo pháp luật. Kinh phí nhà nước cấp giúp cho việc mở rộng giao lưu, hợp tác quốc tế, trao đổi các đoàn cán bộ, giảng viên giữa các cơ sở giáo dục pháp luật trong và ngoài nước gia tăng hơn về số lượng, đảm bảo về chất lượng. Các nhà giáo dục pháp luật có cơ hội ra nước ngoài để học hỏi kinh nghiệm, nhập khẩu các chương trình, công nghệ giáo dục tiên tiến, hiện đại của nước ngoài; góp phần nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

***b. Cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính***

Theo quan điểm duy vật về lịch sử thì tồn tại xã hội quyết định ý thức xã hội. “Không phải ý thức của con người quyết định tồn tại của họ, trái lại, tồn tại xã hội của

họ quyết định ý thức của họ” [73, tr.15]. Hoạt động giáo dục pháp luật, suy cho cùng, luôn hướng tới mục đích, mục tiêu là cung cấp, trang bị cho cán bộ, công chức hành chính những kiến thức, hiểu biết pháp luật, làm hình thành và phát triển ý thức pháp luật, đặc biệt là ý thức pháp luật nghề nghiệp cho họ. Ý thức pháp luật được hình thành xuất phát từ những điều kiện kinh tế, vật chất nhất định của xã hội, phản ánh những điều kiện vật chất nhất định và chịu sự chi phối của những điều kiện vật chất đó. Đối với cán bộ, công chức nói chung, nhất là cán bộ, công chức cấp xã, Đảng ta cũng đã chủ trương: “Có chế độ đào tạo, bồi dưỡng, *đãi ngộ* đối với cán bộ xã, phường, thị trấn” [24, tr.135]. Luận điểm trên đây chứng minh rằng, muốn nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì một trong những biện pháp hết sức quan trọng là phải cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho họ.

Để công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đạt được chất lượng, hiệu quả thực sự lâu dài, bền vững và có chiều sâu, thì một vấn đề cốt lõi, có tính chất nền tảng cần phải giải quyết là cải thiện và từng bước nâng cao đời sống vật chất cho cán bộ, công chức hành chính. Đây là điều kiện tiên quyết để cán bộ, công chức hành chính nâng cao ý thức pháp luật, và như vậy, việc giáo dục pháp luật đối với họ mới có ý nghĩa. Bởi vì, *chỉ khi thu nhập được nâng lên, mức sống của bản thân và gia đình được cải thiện thì cán bộ, công chức hành chính mới có thể toàn tâm, toàn ý, tập trung vào công tác chuyên môn, chấp hành kỷ cương, cống hiến tài năng và tâm huyết cho sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

Thực tế cho thấy, nền kinh tế chưa phát triển, thể chế, chính sách kinh tế và pháp luật chưa thông thoáng, tạo điều kiện để cán bộ, công chức hành chính nâng cao thu nhập là một trong những nguyên nhân dẫn tới sự suy thoái về chính trị, tư tưởng, đạo đức, lối sống ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên. Cùng với đó, những tác động tiêu cực bởi mặt trái của kinh tế thị trường, như chủ nghĩa thực dụng, đề cao sức mạnh của tiền bạc, tư lợi... đang khiến cho một số cán bộ, công chức hành chính phớt lờ các nguyên tắc, quy định của pháp luật, dính líu vào các loại tệ nạn xã hội, tha hóa về đạo đức, thực hiện các hành vi phạm tội như đưa, nhận hối lộ, tham ô tài sản... nhằm thỏa mãn các nhu cầu bất chính. Khi đã quá đam mê với các lợi ích vật chất phi pháp thì những cán bộ, công chức hành chính đó không còn nghĩ đến việc học tập, nghiên cứu để tiếp nhận, nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật và phụng sự chuyên

môn, nghĩa là không tham gia giáo dục pháp luật. Chính vì vậy, cải thiện và nâng cao đời sống vật chất cho cán bộ, công chức hành chính là một trong những giải pháp bền vững, hiệu quả, là cơ sở nền tảng của giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này.

Đời sống vật chất của cán bộ, công chức hành chính chỉ có thể được cải thiện và nâng cao khi các chế độ, chính sách đãi ngộ của Nhà nước đảm bảo được sự ổn định cuộc sống của họ. Chẳng hạn, các chủ trương, chính sách của Nhà nước về cải cách chế độ, tiền lương, điều chỉnh mức phụ cấp, chính sách ưu đãi đối với cán bộ, công chức hành chính... đều là những vấn đề có liên quan trực tiếp đến lợi ích vật chất của cán bộ, công chức hành chính. Trên thực tế, Nhà nước ta từ lâu đã quan tâm đến chế độ đãi ngộ đối với cán bộ, công chức hành chính, nhất là công chức cấp xã - nơi cuộc sống còn nhiều khó khăn - thông qua các Nghị định của Chính phủ quy định về vấn đề này [xem 15, 16]. Tiếp đó, để tạo sự công bằng và cải thiện một bước đời sống vật chất cho cán bộ cấp xã, Đảng và Nhà nước ta chủ trương rằng, cán bộ chuyên trách xã, phường, thị trấn “có chế độ làm việc và được hưởng chính sách về cơ bản như cán bộ, công chức nhà nước... Pháp lệnh cán bộ, công chức hiện hành cần được sửa đổi theo hướng bao gồm cả cán bộ, công chức cơ sở” [25, tr.95]. Chủ trương này đã thành hiện thực. Các chế độ đãi ngộ của nhà nước ta đã từng bước cải thiện và nâng cao đời sống vật chất cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính các cấp. Tuy nhiên, phải thẳng thắn thừa nhận rằng, do tác động của khủng hoảng kinh tế thế giới và so với mặt bằng giá cả sinh hoạt chung trong xã hội cũng như thời gian công sức mà cán bộ, công chức hành chính phải bỏ ra thì sự đãi ngộ đó là chưa tương xứng. Chẳng hạn, tại tỉnh Kontum, “căng nhất là cán bộ tư pháp cấp xã. Có xã diện tích rộng bằng tỉnh Thái Bình nhưng chỉ có một cán bộ làm công tác tư pháp” [32, tr.4]. Khối lượng công việc trên một địa bàn rộng lớn như vậy đòi hỏi người cán bộ tư pháp cơ sở phải nỗ lực tối đa và phải có chế độ đãi ngộ thỏa đáng thì mới khuyến khích được lòng nhiệt tình công tác của họ. Đã có những cán bộ, công chức hành chính, ngay cả ở thành phố lớn, đã phải bỏ việc nhà nước để ra kinh doanh, làm nghề tự do.

Chính vì vậy, đa số cán bộ, công chức hành chính, khi được hỏi ý kiến, đều đề nghị Nhà nước quan tâm hơn nữa đến đời sống vật chất, thu nhập của cán bộ, công chức hành chính, giúp họ ổn định cuộc sống và yên tâm công tác. Mặt khác, *khi đời sống vật chất được đảm bảo ở mức độ hợp lý sẽ góp phần hạn chế những hiện tượng*

*tiêu cực, như cửa quyền, tham nhũng, sách nhiễu dân... , giúp cán bộ, công chức hành chính gắn bó lâu dài, chuyên tâm vào công tác; tích cực tham gia các khóa giáo dục, bồi dưỡng pháp luật nhằm nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật, củng cố ý thức pháp luật để phục vụ nhân dân được tốt hơn. Điều đó cũng có nghĩa, công tác giáo dục pháp luật cho đối tượng này sẽ đạt chất lượng cao hơn.*

Đời sống tinh thần của cán bộ, công chức hành chính cũng có ý nghĩa rất quan trọng đối với công tác chuyên môn, nghiệp vụ, rèn luyện bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức nghề nghiệp và đối với việc tiếp thu tri thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ này trong quá trình tham gia vào công tác giáo dục pháp luật. Khi cán bộ, công chức có một đời sống tinh thần lành mạnh, trong sáng và phong phú thì đó là điều kiện thuận lợi cho hoạt động giao tiếp xã hội, nâng cao trình độ nhận thức, hiểu biết về các lĩnh vực xã hội, phục vụ tốt hơn cho hoạt động chuyên môn, nhiệt tình, hăng hái hơn trong việc tham gia giáo dục pháp luật. Vì vậy, *Nhà nước và các cấp, các ngành cũng cần quan tâm, đầu tư nhiều hơn cho việc cải thiện, nâng cao đời sống tinh thần cho cán bộ, công chức hành chính.* Để làm được điều đó, phục vụ thiết thực cho việc nâng cao chất lượng công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, cần hiện thực hóa các vấn đề sau:

***Thứ nhất***, Nhà nước, các cấp, các ngành cần thường xuyên cung cấp các loại tài liệu về pháp luật, các văn bản pháp luật mới, đặc biệt là *Công báo* nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cho cán bộ, công chức hành chính, tạo thuận lợi cho họ trong việc cập nhật thông tin pháp luật. Công báo là phương tiện truyền thông đăng tải một cách sớm nhất các loại chính sách, văn bản pháp luật mới của nhà nước nên nó đáp ứng được nhanh nhất nhu cầu cập nhật thông tin pháp luật của cán bộ, công chức hành chính. Trên thực tế, nhu cầu này đã được đáp ứng từ lâu, ngay cả đối với cán bộ, công chức cấp xã; song, đối tượng được tiếp nhận vẫn hạn chế, không kịp thời đối với các vùng sâu, vùng xa. Ngoài ra, bên cạnh các chính sách, văn bản pháp luật của Nhà nước Trung ương, còn có các văn bản pháp quy do các cấp chính quyền địa phương ban hành. Do đó, *cần phải thiết lập một cơ chế thông tin sao cho các văn bản pháp quy đó đến được với đội ngũ cán bộ, công chức hành chính ở địa phương một cách nhanh chóng nhất để họ có thể kịp thời triển khai trong đời sống hành chính.*

*Thứ hai*, cung cấp miễn phí các loại báo (báo Nhân dân, báo Pháp luật Việt Nam...), các loại tạp chí khoa học chuyên ngành, các báo địa phương cho cán bộ, công chức hành chính tùy theo từng cấp, từng ngành. Các loại báo giúp họ nắm bắt kịp thời các thông tin kinh tế, chính trị, pháp luật, văn hóa, xã hội đang diễn ra hàng ngày, hàng giờ trên cả nước cũng như ở địa phương, làm phong phú thêm cho họ tri thức, hiểu biết xã hội. Các loại tạp chí khoa học giúp cán bộ, công chức hành chính hiểu sâu thêm kiến thức lý luận và thực tiễn về các lĩnh vực luật thuộc chuyên ngành mà họ đang đảm nhiệm, phục vụ thiết thực cho việc giải quyết công việc chuyên môn. Báo chí là món ăn tinh thần không thể thiếu đối với cán bộ, công chức hành chính. Chẳng hạn, đối với cán bộ, công chức ngành tư pháp các cấp thì cung cấp cho họ báo Pháp luật Việt Nam và Tạp chí Dân chủ và Pháp luật...

*Thứ ba*, tạo điều kiện để cán bộ, công chức hành chính được đi du lịch, tham quan các danh lam thắng cảnh, tìm hiểu các di tích lịch sử văn hóa các vùng, các miền của đất nước. Tổ chức các hoạt động văn hóa - văn nghệ, thể dục thể thao; giao lưu, học hỏi kinh nghiệm giữa cán bộ, công chức hành chính các ngành, các địa phương... Những hoạt động đó góp phần làm phong phú đời sống tinh thần, giảm thiểu stress, tạo tâm lý hưng phấn, thoải mái cho cán bộ, công chức hành chính hoàn thành tốt nhiệm vụ chuyên môn cũng như tích cực tham gia vào quá trình giáo dục pháp luật.

#### **4.2.3.2. Đảm bảo các điều kiện về chính trị - xã hội**

##### ***a. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ công chức hành chính***

Một trong những thành tựu nổi bật được nhiều nhà nghiên cứu đề cập trong công tác giáo dục pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng là công tác này luôn nhận được sự quan tâm, chỉ đạo của Đảng. Lịch sử Việt Nam kể từ khi Đảng Cộng sản Việt Nam ra đời cho đến nay đã chứng minh rằng, mọi thắng lợi của cách mạng Việt Nam không thể tách rời vai trò lãnh đạo của Đảng. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, *công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi phải tăng cường hơn nữa vai trò lãnh đạo của Đảng*. Đây cũng chính là một sự đảm bảo các điều kiện về chính trị - xã hội nhằm nâng cao chất lượng công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

*Thứ nhất*, Đảng phải đề ra phương hướng, mục tiêu của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Sự lãnh đạo của Đảng *cần được thể hiện bằng các chỉ thị, nghị quyết cụ thể và sâu sắc về công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; đồng thời, phải tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thể chế hóa các nghị quyết đó thành pháp luật của nhà nước, các văn bản pháp quy của các cơ quan chức năng*. Tránh tình trạng các cơ quan chức năng sử dụng các chỉ thị, nghị quyết của Đảng thay thế cho các văn bản pháp quy. Ngoài ra, không chỉ dừng lại ở chỉ thị, nghị quyết, Đảng cũng cần chú trọng, đẩy mạnh công tác giáo dục pháp luật trong các cơ quan, tổ chức của Đảng và cho các đảng viên đang công tác trong các cơ quan, tổ chức đó; bồi dưỡng, nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật cho đảng viên, củng cố ý thức tôn trọng, chấp hành pháp luật trong quá trình làm công tác Đảng.

*Thứ hai*, với vai trò là nòng cốt, hạt nhân lãnh đạo của hệ thống chính trị, Đảng cần có cơ chế động viên, lôi cuốn cả hệ thống chính trị tham gia vào công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Cần xác định rõ ràng rằng, *công tác giáo dục pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng không phải chỉ là trách nhiệm của riêng các cơ sở giáo dục pháp luật, các cơ quan chức năng của nhà nước, mà nó đòi hỏi huy động sự nỗ lực tham gia của cả hệ thống chính trị*. Với tư cách là liên minh các thiết chế chính trị, chính trị - xã hội được thành lập, hoạt động hợp pháp trong mối liên hệ chặt chẽ với nhau, cả hệ thống chính trị cũng như từng thành tố của nó, với tính chủ động, tích cực, sáng tạo, sẽ phát huy mạnh mẽ vai trò đối với công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

*Thứ ba*, từ chỉ thị, nghị quyết của Đảng, văn bản pháp quy của nhà nước về giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đến việc triển khai chúng vào thực tiễn là cả một chặng đường dài. Vấn đề đặt ra ở đây là *sự nghiêm túc, kịp thời trong việc triển khai thực hiện các văn bản, nghị quyết về giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính từ phía Đảng ủy, Ban lãnh đạo của các cơ sở giáo dục pháp luật*. Thực tiễn chứng minh rằng, chỉ thị dù có đúng, chính sách dù có hay, phù hợp, nhưng việc tổ chức thực hiện không được quán triệt, thông suốt từ tư tưởng đến hành động thì chính sách cũng khó lòng đi vào cuộc sống. Chính vì vậy, sự lãnh đạo, chỉ đạo sâu sát, kịp thời từ phía Đảng ủy, Ban lãnh đạo các cơ sở giáo dục pháp luật với tư cách chủ thể trong việc triển khai thực hiện chỉ thị, nghị quyết của Đảng, văn bản pháp



quy của nhà nước về giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có ý nghĩa hết sức quan trọng. Đảng ủy, các chi bộ thuộc các khoa chuyên môn phải coi đây là nhiệm vụ chính trị thường xuyên, có sự chỉ đạo nghiêm túc, đôn đốc kịp thời nhằm thực hiện có hiệu quả công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

*Thứ tư*, nâng cao ý thức, trách nhiệm chính trị của đội ngũ cán bộ, giảng viên, chuyên gia pháp luật, đảng viên khi tham gia vào công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính như là một nhiệm vụ chính trị của họ. Công tác giáo dục chính trị - tư tưởng phải gắn với công tác giáo dục pháp luật, giáo dục pháp luật hỗ trợ cho công tác giáo dục chính trị - tư tưởng vì giữa chúng luôn có mối liên hệ mật thiết với nhau. *Công tác giáo dục chính trị cần phải đổi mới, tránh chính trị suông, giảng nghị quyết chung chung, chính trị phải gắn với pháp luật, đồng thời phải gắn với ngành nghề.* Tăng cường và đổi mới công tác giáo dục chính trị - tư tưởng cho cán bộ, công chức hành chính bằng các hình thức đa dạng, phong phú, như tổ chức hội thảo khoa học, tạo diễn đàn thảo luận, tranh luận về học thuật, kiểm tra, đánh giá kết quả một cách khách quan, công bằng...

***b. Nâng cao ý thức chính trị, tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong quá trình tham gia giáo dục pháp luật***

Việc nâng cao ý thức chính trị, tinh thần trách nhiệm của các đối tượng trong quá trình tham gia giáo dục pháp luật là điều kiện chính trị không thể thiếu để nâng cao chất lượng của công tác này. Một trong những tiêu chuẩn của cán bộ, công chức hành chính là phải có ý thức chính trị, bản lĩnh chính trị vững vàng, có tinh thần trách nhiệm cao trong công tác, luôn đặt công việc lên trên, phấn đấu hoàn thành tốt nhất nhiệm vụ được giao. Việc tham gia vào hoạt động giáo dục pháp luật với tư cách đối tượng nhằm lĩnh hội kiến thức pháp luật, vận dụng chúng vào công tác chuyên môn phải được coi là một nhiệm vụ chính trị của mỗi cán bộ, công chức.

Ý thức chính trị, tinh thần trách nhiệm của một cán bộ, công chức hành chính, của một đảng viên đòi hỏi họ phải hoàn thành tốt nội dung, chương trình học tập với kết quả cao khi tham gia các khóa giáo dục pháp luật; từ đó, nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật và ý thức pháp luật. Thực tiễn cho thấy, có nhiều hành vi trái pháp luật của cán bộ, công chức hành chính diễn ra nghiêm trọng, ảnh hưởng lớn đến uy tín của các cơ quan hành chính, làm suy giảm niềm tin của nhân dân, gây thiệt hại lớn đến

kinh tế. Một trong những nguyên nhân cơ bản của tình trạng đó là do thiếu hiểu biết pháp luật. Sự thiếu hiểu biết pháp luật cũng gây phương hại lớn đến lợi ích quốc gia khi chúng ta hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới. Thực tiễn công tác đòi hỏi cán bộ, công chức hành chính không chỉ cần hiểu biết về pháp luật trong nước, mà còn phải nắm bắt được kiến thức pháp luật quốc tế; không chỉ hiểu biết pháp luật mà phải có ý thức chấp hành pháp luật tốt, thường xuyên cập nhật chính sách, văn bản pháp luật mới để phổ biến, hướng dẫn cho nhân dân và giải quyết công việc nhanh chóng, kịp thời và đúng pháp luật.

Có thể nói, *chừng nào việc học tập, tiếp thu, nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật trở thành nhu cầu tự thân, là yếu tố thường trực trong ý thức chính trị, tinh thần trách nhiệm của mỗi cán bộ, công chức nói chung và cán bộ, công chức hành chính nói riêng thì công tác giáo dục pháp luật cho họ mới thực sự đi vào chiều sâu và đạt hiệu quả như mong muốn.* Chính vì vậy, cần định hướng, rèn luyện để nâng cao ý thức chính trị, tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong quá trình tham gia giáo dục pháp luật.

### ***c. Thực hành và phát huy Quy chế dân chủ trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Dân chủ là một khái niệm rất rộng, trong đó “*toàn bộ quyền lực thuộc về nhân dân*” là nội dung cốt lõi. Các cơ quan quyền lực không phải để cai trị nhân dân mà đó là nơi thực hiện và thừa hành ý chí của nhân dân, thông qua đó, nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình. Như vậy, theo đúng nghĩa của khái niệm dân chủ thì nhân dân mới có quyền nói còn cán bộ và các cơ quan Nhà nước là người tập hợp và thể hiện đúng ý nguyện của nhân dân; các nhà khoa học là người tư vấn và định hướng dư luận xã hội bằng cách nêu những quy luật đã được khoa học nghiên cứu, phát hiện để nhân dân bàn bạc. Chính Chủ tịch Hồ Chí Minh đã có lần đề cập rõ về vấn đề đó: “Các chú diễn giảng hai chữ dân chủ sao mà rắc rối, dài dòng thế? Dân chủ thực ra có nghĩa là: để cho dân được mở miệng. Liệu có làm được không, có dám làm thế không?” [dẫn theo 61, tr.280].

Dân chủ là người dân có quyền được nói, quyền được bày tỏ chính kiến, quyền đề xuất những giải pháp giải quyết các vấn đề hệ trọng liên quan đến sự phát triển của đất nước một cách có tổ chức, không ai có quyền truy bức về mặt tư tưởng. Trong việc

tạo điều kiện để phát huy tính năng động, sáng tạo của người dân hiện nay, điều cốt yếu là thực hành và phát huy dân chủ. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, “dân chủ phải trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật; đi đôi với trật tự, kỷ cương; quyền đi đôi với nghĩa vụ; kiên quyết xử lý những hành vi lợi dụng dân chủ, vi phạm Hiến pháp, pháp luật, xâm phạm lợi ích Nhà nước, lợi ích của tập thể, quyền tự do dân chủ và lợi ích hợp pháp của công dân” [xem 17, điều 4].

Theo ý nghĩa hẹp hơn, dân chủ trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính có nghĩa là, Nhà nước, các cơ quan chức năng và các cơ sở giáo dục pháp luật phải đảm bảo cho người học - cán bộ, công chức hành chính - quyền được tiếp cận thông tin về các vấn đề liên quan đến công tác giáo dục pháp luật cho họ thông qua Quy chế dân chủ. Thực hành và phát huy Quy chế dân chủ trong giáo dục pháp luật cũng là sự đảm bảo các điều kiện chính trị - xã hội cho việc nâng cao chất lượng của công tác này, biểu hiện trên các khía cạnh sau:

*Một là*, các cơ quan chức năng, các cơ sở giáo dục - đào tạo pháp luật cần công khai, minh bạch các chính sách, văn bản pháp luật quy định về giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; các quy chế về đào tạo, giáo dục, tập huấn, bồi dưỡng pháp luật, bao gồm các quy chế về tuyển sinh, nội dung, chương trình đào tạo, bồi dưỡng pháp luật; quy chế về thi, kiểm tra, phương thức đánh giá kết quả học tập; quy chế tốt nghiệp, cấp phát văn bằng, chứng chỉ... Sự công khai, minh bạch này tạo điều kiện thuận lợi để người học chủ động, tích cực trong việc hoàn thành kế hoạch học tập; tránh được những khiếu nại không đáng có.

*Hai là*, đảm bảo công khai, công bằng xã hội trong thực hiện các chế độ, chính sách đãi ngộ liên quan đến công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Có công khai thì mới có dân chủ, vì công khai là điều kiện để thực hiện quyền làm chủ của người học.

*Ba là*, giải quyết nhanh chóng, kịp thời, dứt điểm mọi thắc mắc, khiếu nại của người học trong quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

*Bốn là*, đảm bảo các quyền được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra đối với các vấn đề có liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ của người học trong quá trình hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

### **4.2.3.3. Đảm bảo các điều kiện về văn hóa - xã hội**

#### ***a. Phát huy các giá trị văn hóa truyền thống phục vụ công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Văn hóa là nền tảng tinh thần của xã hội. Xây dựng và phát triển nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc vừa là mục tiêu, vừa động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Trên cơ sở nhận thức sâu sắc vai trò của văn hóa, trong *Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2001 - 2010*, Đảng ta đã nhấn mạnh: “Nâng cao tính văn hóa trong mọi hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội và sinh hoạt của nhân dân” [24, tr.208]. Văn hóa phản ánh và thể hiện một cách tổng quát, sống động mọi mặt trong đời sống của con người, của các cộng đồng xã hội trong quá khứ và hiện tại, tạo nên một hệ thống các giá trị truyền thống, thẩm mỹ và lối sống mà dựa trên đó, từng dân tộc khẳng định bản sắc riêng của mình. Theo cách hiểu đó, văn hóa là một lĩnh vực hoạt động xã hội cụ thể của mỗi dân tộc, được thể hiện qua ba yếu tố cốt lõi: các giá trị tư tưởng, đạo đức, thẩm mỹ (yếu tố ý thức); các giá trị vật chất - kỹ thuật do con người lao động, sáng tạo ra trong lĩnh vực đó (hiện thực hóa yếu tố ý thức); năng lực, cách thức sử dụng các giá trị đã sáng tạo ra để đáp ứng nhu cầu vật chất, tinh thần của con người (yếu tố hành vi, lối sống). Các yếu tố này được củng cố, giữ gìn và lưu truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác, phản ánh bản sắc riêng của mỗi dân tộc trong từng lĩnh vực hoạt động, tạo nên các giá trị văn hóa truyền thống. Nếu chúng ta biết cách khơi gợi, khai thác các giá trị văn hóa truyền thống thì chắc chắn chúng sẽ giúp ích rất nhiều trong việc nâng cao chất lượng công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Văn hóa Việt Nam là tổng thể những giá trị vật chất và tinh thần do cộng đồng các dân tộc Việt Nam sáng tạo ra trong quá trình dựng nước và giữ nước. Bằng lao động sáng tạo và ý chí đấu tranh bền bỉ, kiên cường, nhân dân ta đã xây đắp nên một nền văn hoá kết tinh sức mạnh và in đậm dấu ấn bản sắc của dân tộc, chứng minh sức sống mãnh liệt và sự trường tồn của dân tộc Việt Nam. Nhờ nền tảng và sức mạnh văn hoá ấy mà dù có nhiều thời kỳ bị đô hộ, dân tộc ta vẫn giữ vững và phát huy bản sắc của mình, chẳng những không bị đồng hoá, mà còn quật cường đứng dậy giành lại độc lập cho dân tộc. Những giá trị văn hóa đó là chủ nghĩa yêu nước, truyền thống đại đoàn kết dân tộc, ý thức độc lập, tự chủ, tự cường, truyền thống dân chủ, ý thức cộng

đồng, lòng nhân ái, khoan dung, tôn trọng nghĩa tình... Chúng vẫn đang phát huy vai trò trong đời sống xã hội hiện tại. Trong giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, sự phát huy các giá trị văn hóa truyền thống thể hiện ở các khía cạnh sau:

*Một là*, truyền thống đoàn kết, ý thức tự lực, tự cường là cơ sở để các cơ sở giáo dục pháp luật xây dựng khối đoàn kết, thống nhất trong quan điểm và hành động, từ cán bộ lãnh đạo cho tới đội ngũ cán bộ, giảng viên, cùng phấn đấu vì sự nghiệp giáo dục pháp luật; vượt qua khó khăn, cùng quyết tâm đổi mới nội dung, phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, đạt được mục đích, mục tiêu của công tác này với chất lượng và hiệu quả cao nhất.

*Hai là*, truyền thống dân chủ, lòng khoan dung, tôn trọng lẫn nhau là cơ sở để chủ thể (các cơ sở giáo dục pháp luật và các nhà giáo dục pháp luật) tôn trọng, lắng nghe, thấu hiểu tâm tư, nguyện vọng, nhu cầu tri thức pháp luật của khách thể (đội ngũ cán bộ, công chức hành chính). Chủ thể và khách thể cùng dân chủ bàn bạc, tìm ra tiếng nói chung, cùng hướng tới nâng cao chất lượng công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

*Ba là*, các giá trị văn hóa truyền thống là nền tảng tinh thần, khơi dậy lòng tự hào dân tộc, giúp đội ngũ cán bộ, công chức hành chính phát huy truyền thống, tương trợ lẫn nhau, phấn đấu vươn lên hoàn thành tốt nhiệm vụ học tập, nghiên cứu, nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội được thông qua tại Đại hội VII (tháng 6/1991) đã xác định nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc là một trong sáu đặc trưng cơ bản của chế độ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc văn hóa dân tộc vừa là mục tiêu phấn đấu, vừa là một nhiệm vụ trọng yếu trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VII đã chỉ rõ: “Nền văn hóa mà Đảng ta lãnh đạo toàn dân xây dựng là nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc văn hóa dân tộc”. Hội nghị lần thứ năm (khóa VIII) đã ra nghị quyết riêng “Về xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc văn hóa dân tộc”. Đại hội đại biểu lần thứ IX của Đảng tiếp tục khẳng định: “xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc vừa là mục tiêu vừa là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội” [24, tr.114]. Phương hướng xây dựng, phát triển văn hóa trong sự nghiệp đổi

mới hiện nay là: “Phát huy chủ nghĩa yêu nước và truyền thống đại đoàn kết dân tộc, ý thức độc lập, tự chủ, tự cường xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại, làm cho văn hóa thấm sâu vào toàn bộ đời sống và hoạt động xã hội, vào từng người, từng gia đình, từng tập thể và cộng đồng, từng địa bàn dân cư, vào mọi lĩnh vực sinh hoạt và quan hệ con người, tạo ra trên đất nước ta đời sống tinh thần cao đẹp, trình độ dân trí cao, khoa học phát triển, phục vụ đắc lực sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh, tiến bước vững chắc lên chủ nghĩa xã hội”.

Đảng ta xác định con người là trung tâm của sự nghiệp xây dựng xã hội mới, là mục tiêu của chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, xây dựng con người Việt Nam hiện đại, trong đó có cán bộ, công chức hành chính, đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp đổi mới là nhiệm vụ trọng tâm của quá trình xây dựng nền văn hóa hiện nay. Nghị quyết Đại hội IX của Đảng nhấn mạnh: “Mọi hoạt động văn hóa là nhằm xây dựng con người Việt Nam phát triển toàn diện về chính trị, tư tưởng, trí tuệ, đạo đức, thể chất, năng lực sáng tạo, có ý thức cộng đồng, lòng nhân ái, khoan dung, tôn trọng nghĩa tình, lối sống có văn hóa, quan hệ hài hòa trong gia đình, cộng đồng và xã hội. Văn hóa trở thành nhân tố thúc đẩy con người tự hoàn thiện nhân cách, kế thừa truyền thống cách mạng của dân tộc, phát huy tinh thần yêu nước, ý chí tự lực, tự cường, xây dựng và bảo vệ tổ quốc” [24, tr.114].

***b. Khắc phục các hủ tục lạc hậu, lỗi thời đang tác động tiêu cực đến công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Việt Nam là một quốc gia nằm ở phương Đông - nơi thường đề cao, coi trọng các giá trị, chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán trong việc điều chỉnh hành vi xã hội của con người. Do vậy, sự phát triển ưu trội của quan hệ đạo đức so với các quan hệ chính trị, pháp luật là một thực tế. Đa phần dân cư nước ta làm nghề nông, sống khép kín bởi cộng đồng làng xã. Tại các làng xã nông thôn thường có sự hiện diện của những thói quen, nếp sống rất căn bản của người dân nông thôn, như thức khuya, dậy sớm, cần cù lao động, tác phong giản dị, tiết kiệm trong tiêu dùng, coi trọng tình làng nghĩa xóm, tương trợ nhau trong sản xuất và đời sống... Song, bên cạnh đó, mặt trái của tính quần cư cho thấy sự nổi lên của tính cục bộ địa phương, sự hẹp hòi cá nhân,

sự đề cao gia đình, dòng tộc... Nếp sống nông thôn đang bộc lộ những hạn chế, nhược điểm, như việc tổ chức hội hè, đình đám, ma chay, cưới xin, giỗ chạp nhiều lúc, nhiều nơi còn công kênh, tốn kém và lãng phí; các tập quán, hủ tục lạc hậu, lỗi thời, mê tín dị đoan đang trở lại; trình độ dân trí nói chung, dân trí về pháp luật nói riêng còn thấp; những thói hư, tật xấu và tệ nạn xã hội phát sinh, như ma túy, mại dâm, cờ bạc, số đề...

Những thói xấu trên đã cuốn cả các cán bộ, công chức hành chính vào vòng xoáy của nó. Chẳng hạn, phó giám đốc Sở Công thương của một tỉnh, các giảng viên của một trường đại học bị bắt quả tang đang đánh bạc. Thậm chí, các cán bộ chủ chốt của một xã còn tổ chức đánh bạc ngay tại trụ sở Ủy ban nhân dân xã [136, tr.6]. Các hiện tượng nêu trên là biểu hiện của một lối sống cá nhân ích kỷ, thực dụng, tha hóa về đạo đức, gây bất bình trong dư luận xã hội; chứng tỏ nhận thức xã hội, ý thức pháp luật của một bộ phận cán bộ, công chức các cấp, các ngành còn ở trình độ thấp. Chúng tạo nên sức ỳ lớn theo tính hướng nội, ít chủ động giao lưu bên ngoài, không nhạy bén đón bắt những cơ hội đổi thay của thời đại, gây khó khăn, cản trở, tác động tiêu cực tới nhiều hoạt động kinh tế - xã hội, trong đó có công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

Nguyên nhân của tình trạng trên đây là do “Việc xây dựng nếp sống văn hóa chưa được chú trọng đúng mức. Tình trạng suy thoái, xuống cấp về đạo đức, lối sống, sự gia tăng tệ nạn xã hội và tội phạm đáng lo ngại... Quản lý nhà nước về văn hóa còn nhiều sơ hở, yếu kém” [26, tr.173]. Bên cạnh đó, ảnh hưởng của cơ chế quản lý cũ còn khá lớn. Với thời gian đổi mới còn ngắn, chúng ta chưa thể xoá hẳn được tư duy của cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp, chưa tích lũy được nhiều kinh nghiệm trong xây dựng pháp luật, phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật cho cán bộ và nhân dân; chưa nhận thức đầy đủ các giá trị của pháp luật, kinh tế thị trường và xu thế toàn cầu hoá.

Từ thực tế trên đây, việc xây dựng lối sống văn minh, gia đình văn hóa đang là một vấn đề được Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo. Khôi phục những thuần phong mỹ tục; phát huy tính tích cực chính trị - xã hội của cán bộ, công chức và người dân; phấn đấu vì sự công bằng xã hội; phát huy quy chế dân chủ ở cơ sở, bài trừ mạnh mẽ các thói hư tật xấu và tệ nạn xã hội... đang là những biện pháp quan trọng trước mắt và lâu dài để thúc đẩy xã hội phát triển bền vững. Để thực hiện được mục tiêu đó thì cán

bộ, công chức phải là lực lượng nòng cốt, đi đầu trong chỉ đạo và thực hiện. *Một mặt*, mỗi cán bộ, công chức hành chính phải công tâm, gương mẫu, không dính líu vào thói hư tật xấu, hủ tục lạc hậu, làm tốt nhiệm vụ được giao. *Mặt khác*, cán bộ, công chức hành chính phải tích cực học tập, nâng cao kiến thức pháp luật, cập nhật thông tin pháp luật để nâng cao ý thức pháp luật.

Xây dựng đời sống văn hóa mới là một nhiệm vụ quan trọng hàng đầu để tạo môi trường văn hóa lành mạnh. Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định về việc ban hành *Quy chế văn hóa công sở* tại các cơ quan hành chính Nhà nước, quy định rất rõ thái độ tiếp công dân của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Là một viên chức nhà nước, trang phục phải gọn gàng, lịch sự; trong giao tiếp, cán bộ, công chức, viên chức phải có thái độ lịch sự, tôn trọng, ngôn ngữ giao tiếp phải rõ ràng, mạch lạc, không nói tục, nói tiếng lóng, quát nạt. Về việc giao tiếp và ứng xử với nhân dân, Điều 9 của Quy chế Văn hóa công sở có ghi: “Cán bộ, công chức, viên chức phải nhã nhặn, lắng nghe ý kiến, giải thích, hướng dẫn rõ ràng, cụ thể về các quy định liên quan đến giải quyết công việc” và “Cán bộ, công chức, viên chức không được có thái độ hách dịch, nhũng nhẽo, gây khó khăn, phiền hà khi thực hiện nhiệm vụ” [xem 135, điều 9].

Những quy định trong quy chế văn hóa công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước, có thể nói, tạo ra một văn hóa ứng xử của cán bộ, công chức đối với người dân khi họ đến liên hệ công tác. Điều đó thể hiện Nhà nước ta thực sự là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Từ đó, người dân có thể hy vọng về một phong cách, tác phong làm việc mới mẻ của cán bộ công chức, viên chức khi tiếp dân. Để thực hiện tốt quy chế này, cần có sự kiểm tra, giám sát và đôn đốc của cấp có thẩm quyền trong tỉnh. Cần phải có những tiêu chí cụ thể phù hợp với điều kiện của cơ quan, tổ chức để mọi người phấn đấu; thưởng phạt công khai những người làm tốt và chưa tốt. Đồng thời cần đưa ra thảo luận thường xuyên trong nội bộ cơ quan về nội dung của cơ chế để mọi người dần có ý thức, trở thành nề nếp, thói quen. Có như vậy mới duy trì được nề nếp văn hóa ở công sở nói chung và đáp ứng được sự mong mỏi của người dân khi đến các cơ quan công quyền nói riêng.

Chính vì vậy, khắc phục các hủ tục lạc hậu, lỗi thời đang tác động tiêu cực đến công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hóa; xây dựng trường học, cơ quan, đơn vị văn hóa; làng bản, khối



phổ văn hóa là góp phần đảm bảo các điều kiện về văn hóa - xã hội để nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay.

### ***c. Xây dựng và phát triển nền văn hóa pháp luật***

Văn hoá pháp luật là một bộ phận của nền văn hoá chung. Xây dựng và phát triển nền văn hoá pháp luật là cơ sở, nền tảng để xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Văn hoá pháp luật là tổng thể các hoạt động hàm chứa các giá trị pháp luật được hình thành trên cơ sở tri thức pháp luật, lòng tin, tình cảm đối với pháp luật và hành vi pháp luật thực tiễn. Kế thừa và phát huy truyền thống văn hoá pháp luật vốn có của dân tộc, phát triển nền văn hoá pháp luật ấy lên đến đỉnh cao mới, làm cho nó phù hợp với đời sống xã hội hiện đại chính là một trong những biện pháp hữu hiệu để xây dựng và duy trì xã hội có pháp chế nghiêm minh, có kỷ cương chặt chẽ. Giáo dục nâng cao văn hoá pháp luật - cũng là cái đích hướng tới của công tác giáo dục pháp luật, là một bộ phận không thể thiếu của cuộc vận động xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, mà về thực chất là “nhằm tạo ra lực tác động từ bên trong, hướng tới giải quyết tận gốc các hành vi vi phạm pháp luật, nhằm thiết lập kỷ cương văn minh của xã hội ngay từ trong nếp nghĩ, cách sống của mỗi công dân, mỗi gia đình trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”.

Về cơ bản, văn hóa pháp luật được cấu thành từ ba yếu tố: *một*, ý thức pháp luật; *hai*, hệ thống pháp luật và các thiết chế pháp luật; *ba*, hành vi pháp luật và lối sống theo pháp luật.

Ý thức pháp luật “là tổng thể những học thuyết, tư tưởng, quan điểm, quan niệm thịnh hành trong xã hội, thể hiện mối quan hệ của con người đối với pháp luật đối với pháp luật hiện hành, pháp luật đã qua và pháp luật cần phải có, thể hiện sự đánh giá về tính hợp pháp hay không hợp pháp trong hành vi xử sự của con người, cũng như trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội” [124, tr.409].

Theo nội dung, tính chất của các bộ phận hợp thành, ý thức pháp luật có hai bộ phận là tâm lý pháp luật và hệ tư tưởng pháp luật. Tâm lý pháp luật hình thành một cách tự phát dưới dạng tính cảm, tâm trạng, xúc cảm của các cá nhân và các nhóm xã hội đối với pháp luật và các hiện tượng pháp lý xảy ra trong đời sống xã hội. Tâm lý pháp luật biểu hiện cấp độ nhận thức thông thường dựa trên cơ sở tình cảm pháp luật truyền thống,

kinh nghiệm sống, tập quán và tâm lý xã hội. Ở cấp độ này, ý thức pháp luật mới chỉ thể hiện ở sự thừa nhận, tiếp thu và xử sự theo sự thừa nhận, tiếp thu đó: điều hay, lẽ phải, việc nên làm, điều nên tránh theo tình cảm hướng thiện. Hệ tư tưởng pháp luật là tổng hợp các tư tưởng, quan điểm, quan niệm có tính chất lý luận và khoa học về pháp luật và các hiện tượng pháp luật một cách sâu sắc, tự giác dưới dạng các khái niệm, các phạm trù khoa học. Hệ tư tưởng pháp luật phản ánh trình độ nhận thức cao, có hệ thống về các vấn đề có tính bản chất của pháp luật và các hiện tượng pháp luật. Nó là cơ sở để sáng tạo các giá trị pháp luật, phổ biến các tư tưởng pháp luật tiến bộ, nhân văn trong xã hội. Sự kết hợp hài hòa giữa tâm lý pháp luật và hệ tư tưởng pháp luật trong ý thức pháp luật thể hiện mối quan hệ của con người đối với pháp luật, thể hiện sự đánh giá về tính hợp pháp hay không hợp pháp trong hành vi xử sự của con người, cũng như trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội.

Với tư cách là yếu tố cơ bản, quan trọng của văn hóa pháp luật, ý thức pháp luật tích cực và tiến bộ là cơ sở, tiền đề tư tưởng trực tiếp để xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, là nhân tố thúc đẩy việc thực hiện pháp luật trong đời sống xã hội. Việc củng cố và nâng cao ý thức pháp luật trong đời sống xã hội hiện nay cần đảm bảo tính tiên tiến và bản sắc dân tộc. Tính tiên tiến và bản sắc dân tộc của ý thức pháp luật Việt Nam được quy định bởi những tư tưởng, quan niệm, học thuyết pháp lý tiến bộ, nhân đạo của nhân loại, của lý tưởng xã hội chủ nghĩa kết hợp với tình cảm pháp luật truyền thống của dân tộc Việt từ ngàn đời nay: sự coi trọng và giữ gìn truyền thống, sống có kỷ luật, kỷ cương, tuân theo chuẩn mực, tôn ty tột tụt trên dưới từ trong gia đình cho đến ngoài xã hội; yêu chuộng công lý, tôn trọng chính nghĩa, đạo lý; thật thà và lương thiện; ghét xa hoa, không cam chịu sự áp đặt bằng vũ lực, tiền tài và dám đối mặt với bạo quyền... Tình cảm pháp luật đó hoàn toàn phù hợp với quy luật của cuộc sống hướng tới Chân - Thiện - Mỹ.

Hệ thống pháp luật và các thiết chế pháp luật là những thành tố không thể thiếu của văn hóa pháp luật. Nếu xét văn hóa theo phương diện hoạt động thực tiễn xã hội thì hoạt động văn hóa pháp luật chính là quá trình hiện thức hóa yếu tố ý thức pháp luật, là quá trình con người sáng tạo ra các giá trị pháp luật. Đến lượt mình, các giá trị pháp luật lại nhằm đáp ứng và thỏa mãn những nhu cầu, lợi ích về vật chất hay tinh thần của con người và xã hội.

Hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau, được phân định thành các chế định pháp luật, các ngành luật và được thể hiện trong các văn bản do nhà nước ban hành theo trình tự, thủ tục và hình thức nhất định. Có thể nói, hệ thống pháp luật là một biểu hiện rất cao của văn hóa pháp luật, có ý nghĩa to lớn đối với sự hình thành và phát triển của một nền văn hóa pháp luật. Các giá trị văn hóa pháp luật phải được kết tinh từ tính cụ thể, chặt chẽ và chính xác của từng quy phạm pháp luật, từ sự xác định rõ ràng giới hạn và nội dung của các chế định pháp luật cũng như từ tính hoàn chỉnh và thống nhất của mỗi ngành luật. Mỗi bộ luật, đạo luật được xây dựng và ban hành đều là sản phẩm của trí tuệ tập thể và phải được nhìn nhận như là một tác phẩm văn hóa pháp luật.

Hệ thống pháp luật, ở chừng mực nhất định, được coi là thước đo để đánh giá trình độ phát triển nền văn hóa pháp luật của một quốc gia, một dân tộc. Bởi vậy, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật vừa là đòi hỏi khách quan của xã hội và của nền văn hóa pháp luật, vừa góp phần thúc đẩy sự phát triển văn hóa pháp luật. Muốn có hệ thống pháp luật ngày càng hoàn thiện thì cần xuất phát từ những tiêu chuẩn cơ bản của nó: tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp dựa trên nền tảng trình độ kỹ thuật pháp lý cao; đồng thời mang tính tiên tiến và thấm đượm bản sắc văn hóa dân tộc.

Các thiết chế pháp luật là tổng thể các tổ chức, đơn vị, cơ quan nhà nước được trang bị những phương tiện vật chất nhất định và được giao những quyền hạn, trách nhiệm nhất định nhằm thực hiện các chức năng soạn thảo, phê chuẩn và ban hành pháp luật, thực hiện các hoạt động giám sát, xét xử và bảo vệ pháp luật cũng như đưa pháp luật vào thực tiễn đời sống xã hội.

Các thiết chế pháp luật được xây dựng dựa trên các nguyên tắc, quy định của pháp luật, chịu sự chi phối của pháp luật và là công cụ rất quan trọng để thực hiện và bảo vệ pháp luật. Chúng là phương tiện để các chủ thể sử dụng nhằm thỏa mãn các nhu cầu của mình. Điều đó tạo ra các ưu thế của thiết chế pháp luật trong việc thúc đẩy sự sáng tạo ra các giá trị văn hóa pháp luật và sử dụng các giá trị đó trong đời sống xã hội. Ở nước ta hiện nay, “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, tư pháp và hành pháp” [26, tr.126]. Theo đó, một cách tương đối, thiết chế pháp luật được chia làm ba loại: thiết chế lập pháp, thiết chế tư pháp và thiết chế hành pháp. Mỗi loại thiết chế pháp luật đó, theo tính năng của nó, đã và đang tham gia tích cực vào sự phát triển của văn hóa pháp luật.

Như vậy, các thiết chế pháp luật là một thành tố của văn hóa pháp luật, có vai trò hết sức quan trọng đối với việc xây dựng và phát triển nền văn hóa pháp luật và sáng tạo các giá trị pháp luật; bởi lẽ, các thiết chế pháp luật có đầy đủ sức mạnh vật chất và tinh thần để xúc tiến sự sáng tạo, cổ vũ cho sự phát triển văn hóa pháp luật.

Hành vi pháp luật và lối sống theo pháp luật là yếu tố cấu thành còn lại của văn hóa pháp luật, thể hiện cách thức, khả năng và trình độ sử dụng các công cụ pháp luật của từng cá nhân, cộng đồng xã hội và nhà nước trong quá trình đấu tranh vì công lý, bình đẳng và tiến bộ xã hội theo định hướng Chân - Thiện - Mỹ.

Hành vi pháp luật là hành động có ý thức của con người (công dân, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội...) diễn ra trong môi trường có sự điều chỉnh của pháp luật. Hành vi pháp luật có thể mang tính chất tích cực hay tiêu cực, và trong mọi trường hợp, nó chỉ có thể là hành vi hợp pháp hoặc là hành vi bất hợp pháp. Cố nhiên, với tư cách là yếu tố cấu thành hữu cơ của văn hóa pháp luật, hành vi pháp luật ở đây phải luôn luôn được hiểu là hành vi xử sự hợp pháp, tích cực đối với pháp luật dựa trên cơ sở những tri thức pháp luật và tình cảm pháp luật đúng đắn, phù hợp với các yêu cầu, đòi hỏi của xã hội.

Hành vi pháp luật tích cực, hợp pháp có ý nghĩa xã hội và văn hóa rất lớn. Một mặt, nó nói lên mục đích, động cơ trong hành vi của chủ thể. Mặt khác, nó phản ánh nhu cầu tiến bộ của xã hội, nói lên sự hài hòa ở những mức độ khác nhau giữa lợi ích xã hội (được phản ánh trong pháp luật) với lợi ích cá nhân, giữa nhu cầu của nhà nước và nhu cầu của người dân, góp phần giữ gìn sự ổn định, đồng thuận xã hội và tăng cường ý thức tôn trọng pháp luật. Điều đó cho thấy, hành vi pháp luật hợp pháp thể hiện trình độ văn hóa pháp luật và được pháp luật bảo vệ.

Lối sống theo pháp luật luôn gắn liền với hành vi pháp luật và là thành tố không thể thiếu tạo nên văn hóa pháp luật. Lối sống là tổng hòa những nét cơ bản đặc trưng cho phương thức hoạt động sống, lao động, sinh hoạt của các giai cấp, các dân tộc, các nhóm xã hội trong những điều kiện xã hội nhất định. Hoạt động sống và phương thức hành động của một cộng đồng xã hội diễn ra như thế nào thì sẽ quy định và làm hình thành nên lối sống tương ứng như thế ấy. Lối sống theo pháp luật là một loại hình của lối sống, trong đó, dựa trên nền tảng ý thức pháp luật tiên tiến, các cộng đồng, nhóm xã hội tổ chức các hoạt động sống, lao động, sinh hoạt sao cho phù hợp với các giá trị, chuẩn mực, quy tắc của hệ thống pháp luật.

Lối sống theo pháp luật là sự biểu hiện cao của lối sống có văn hóa. Do mang tính cộng đồng nên lối sống theo pháp luật có tác dụng tạo ra môi trường tích cực cho quá trình xã hội hóa hành vi pháp luật của các cá nhân, các cán bộ, công chức hành chính, các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội. Sự tích lũy và phát triển các giá trị văn hóa nói chung, văn hóa pháp luật nói riêng là kết quả bền vững nhất, mang tính nền tảng nhất của tiến bộ xã hội. Lối sống theo pháp luật vừa có tác dụng đóng góp vào quá trình sáng tạo ra các giá trị pháp luật, vừa là quá trình tiếp nhận và phát huy các giá trị pháp luật trong thực tiễn cuộc sống của các cộng đồng người, mà đỉnh cao của nó là “sống, làm việc theo pháp luật”. Chính vì vậy, xây dựng lối sống theo pháp luật là mục tiêu và nhiệm vụ cấp bách của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền và phát triển văn hóa pháp luật ở nước ta hiện nay.

Với tư cách là bộ phận cấu thành văn hóa pháp luật, hành vi pháp luật và lối sống theo pháp luật phải được thấm thấu vào trong hành vi tư giác chấp hành pháp luật của mỗi công dân, trong thói quen, lối sống trọng tín, trọng tình của người Việt, tìm đến với nhau bằng thương lượng và hòa giải trước khi kiện tụng ra tòa án; trong hành vi áp dụng pháp luật đúng đắn từ phía cán bộ, công chức nhà nước trên cơ sở lương tâm và đạo đức nghề nghiệp trong sáng. Lấy các thành tố của văn hóa pháp luật để soi rọi, có thể thấy, thực trạng văn hóa pháp luật ở nước ta hiện nay còn ở mặt bằng thấp, bộc lộ nhiều khiếm khuyết, thể hiện trên các khía cạnh sau:

**Thứ nhất**, mặt bằng trình độ dân trí nói chung, dân trí pháp luật nói riêng còn thấp. Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, trên 90% dân số nước ta mù chữ; vì vậy, ngay từ những ngày đầu của chính quyền nhân dân, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhấn mạnh: “Một trong những công việc phải thực hiện cấp tốc trong lúc này là nâng cao dân trí” [59, tr.36]. Ngày nay, tất cả các tỉnh thành trong cả nước đã cơ bản xoá mù và phổ cập tiểu học, trung học cơ sở. Điều này cho thấy tình hình dân trí đã được cải thiện đáng kể. Tuy nhiên, với nền tảng như vậy, vẫn còn nhiều khó khăn để có thể nâng cao trình độ dân trí về pháp luật và văn hoá pháp luật cho cán bộ và nhân dân. Do tính đặc thù của công tác giáo dục pháp luật khó có thể phổ cập cho mọi đối tượng xã hội nên mặt bằng dân trí pháp luật chậm được cải thiện và không đồng đều giữa các đối tượng xã hội, các vùng, miền ở nước ta.

**Thứ hai**, ý thức tôn trọng pháp luật và tính chủ động sử dụng pháp luật còn nhiều hạn chế. Ý thức tôn trọng pháp luật và tính chủ động sử dụng pháp luật với tính cách là yếu tố của văn hoá pháp luật có vai trò cực kỳ quan trọng đối với cơ chế thực hiện hành vi pháp luật của các chủ thể. Mặc dù vậy, đây là điểm yếu dễ nhận thấy trong thực tiễn pháp lý ở nước ta hiện nay. Ý thức tôn trọng pháp luật của một số cơ quan nhà nước và công chức nhà nước chưa cao. Nhiều hiện tượng vi phạm pháp luật không phải do kém hiểu biết, mà do coi thường pháp luật. Mặt khác, do quan niệm của một bộ phận nhân dân chưa nhận thức được đầy đủ và đúng đắn tính tối thượng của pháp luật trong điều chỉnh các quan hệ xã hội, nên ít sử dụng quyền năng pháp luật hoặc chưa tự giác thi hành nghĩa vụ pháp luật.

**Thứ ba**, hệ thống pháp luật còn đang trong thời kỳ đổi mới nên chưa hoàn thiện và thiếu ổn định về tính chuẩn mực và cách thức tác động. Văn hoá pháp luật là nền tảng để xây dựng, ban hành các quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật; còn hệ thống pháp luật là một trong các tiêu chí đánh giá văn hoá pháp luật, là cơ sở để củng cố và bảo vệ các giá trị văn hoá pháp luật. Trong những năm đổi mới, hoạt động xây dựng pháp luật nước ta từng bước phát triển để tạo lập cơ sở pháp lý cho việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật hiện vẫn còn thiếu tính toàn diện, đồng bộ; một số lĩnh vực quan trọng về kinh tế thị trường, an sinh xã hội, quốc phòng và an ninh quốc gia chưa có văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh cụ thể. Chất lượng văn bản quy phạm pháp luật chưa cao, nhiều quy định pháp luật không rõ ràng, thiếu ổn định, công tác hệ thống hoá pháp luật không được tiến hành thường xuyên, gây khó khăn cho việc tiếp cận, nhận thức và thực hiện pháp luật.

**Thứ tư**, môi trường pháp chế chưa nghiêm. Văn hoá pháp luật đòi hỏi pháp luật được tôn trọng, cơ chế thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật phải chặt chẽ và hiệu quả. Tuy nhiên, ở nước ta do nhiều nguyên nhân đem lại mà tính pháp chế trong các hoạt động pháp lý chưa cao. Hiện tượng “vượt rào, lách luật” vẫn xảy ra, tình trạng coi thường các quyết định áp dụng pháp luật vẫn còn, các quyết định của nhà nước đã có hiệu lực nhưng vẫn không được thi hành... Tình hình này không những làm suy giảm hiệu lực của các văn bản áp dụng pháp luật, mà còn gây mất niềm tin của nhân dân đối với pháp luật. Văn hoá pháp luật, do đó, bị mất đi các giá trị chủ đạo, như sự công bằng, bình đẳng và hợp pháp trong tiến trình vận động.

*Thứ năm*, các hoạt động giáo dục, tuyên truyền và phổ biến pháp luật chưa đáp ứng nhu cầu đặt ra. Giáo dục, tuyên truyền, phổ biến pháp luật có tầm quan trọng đặc biệt đối với việc nâng cao trình độ văn hoá pháp luật và năng lực pháp lý thực tiễn của công dân. Hiện nay, chính sách của Nhà nước về phát triển thông tin và phổ biến, giáo dục pháp luật chưa đồng bộ và nhất quán. Thông tin pháp luật kém cập nhật, chưa tập trung. Các văn bản quy phạm pháp luật chưa được đăng tải đầy đủ trên công báo và các phương tiện thông tin đại chúng. Việc tuyên truyền phổ biến pháp luật còn mang nặng tính hình thức nên pháp luật ít đến được với người dân và khó đi vào thực tiễn cuộc sống. Mặc dù giáo dục pháp luật đã được đưa vào giảng dạy ở các trường phổ thông, nhưng còn hạn chế về nội dung, thiếu sự sinh động trong cấu trúc chương trình và phương pháp giảng dạy.

Từ thực trạng trên đây, xây dựng và phát triển nền văn hóa pháp luật là một biện pháp có tầm quan trọng cả trước mắt cũng như về lâu dài trong việc đảm bảo các điều kiện về văn hóa nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật nói chung, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng. Giữa xây dựng, phát triển văn hóa pháp luật và công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức có mối quan hệ biện chứng, tác động qua lại, bổ sung và hỗ trợ cho nhau. Công tác giáo dục pháp luật, về bản chất, hướng tới mục đích tối thượng là vun đắp cho sự hình thành, phát triển bền vững nền văn hóa pháp luật thông qua những tác động tích cực, làm hình thành trên cơ sở tri thức pháp luật, lòng tin, tình cảm đối với pháp luật và hành vi pháp luật thực tiễn của con người. Ngược lại, văn hóa pháp luật, thông qua các giá trị, các chuẩn mực văn hóa của nó, là nền tảng để mỗi cán bộ, công chức hành chính tự suy ngẫm, phân tư văn hóa mà biết được mình thiếu cái gì, cần cái gì, mong muốn đạt được kiến thức, hiểu biết pháp luật ở trình độ nào? Điều đó trở thành động lực thôi thúc nội tâm, giúp họ chủ động, tự giác, tích cực tham gia vào công tác giáo dục pháp luật. Văn hóa pháp luật, nếu xem xét ở mức độ cụ thể, thì đối tượng thực hiện chính là cán bộ, công chức hành chính - những người đại diện cho bộ máy nhà nước. Văn hóa pháp luật của họ được biểu hiện qua lời nói, việc làm, ứng xử, hành vi có văn hóa pháp luật; từ đó, tạo ra môi trường văn hóa thuận lợi cho công tác giáo dục pháp luật (đúng giờ, nghiêm túc khi làm việc...). Các nhà giáo dục pháp luật (cán bộ quản lý, giảng viên) cũng phải có trình độ văn hóa pháp luật khi làm công tác giáo dục pháp luật.

#### **4.2.3.4. Đảm bảo các điều kiện về pháp luật**

Một trong những yếu tố quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là điều kiện về pháp luật. Bởi lẽ, giáo dục pháp luật là hoạt động có chủ đích của chủ thể giáo dục nhằm đưa nội dung của pháp luật đến với các đối tượng có nhu cầu tiếp nhận giáo dục nhằm nâng cao ý thức pháp luật cho họ. Như vậy, muốn giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thực sự đạt được chất lượng cao thì cần đảm bảo các điều kiện về pháp luật cho công tác này.

##### ***a. Hoàn thiện hệ thống pháp luật***

Hệ thống pháp luật và mức độ hoàn thiện của nó có ảnh hưởng mạnh mẽ tới chất lượng của hoạt động giáo dục pháp luật. Hệ thống pháp luật càng hoàn thiện bao nhiêu thì càng tạo ra môi trường pháp luật ổn định bấy nhiêu, tạo điều kiện cho công tác giáo dục pháp luật diễn ra thuận lợi và hiệu quả. Hệ thống pháp luật hoàn thiện có nghĩa là các bộ luật, đạo luật được ban hành có tính toàn diện, đồng bộ, phù hợp dựa trên nền tảng trình độ kỹ thuật lập pháp cao; các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý hành chính bám sát thực tiễn, phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của đời sống hành chính. Khi đó, nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính sẽ có được sự ổn định, thống nhất, cụ thể, phân hóa được theo yêu cầu của từng đối tượng cán bộ, công chức hành chính; công tác giáo dục pháp luật cho họ được thực hiện dễ dàng, thuận lợi hơn. Ngược lại, *tính cục bộ, thiếu cập nhật, xa rời thực tiễn, thường xuyên phải sửa đổi, bổ sung của các bộ luật, luật là nguyên nhân khiến cho nội dung giáo dục pháp luật thiếu thích ứng, không cập nhật, mất ổn định; giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải lặp đi, lặp lại nhiều lần, gây lãng phí, tốn kém về thời gian, công sức và tiền của mà chất lượng vẫn ít được cải thiện.* Như vậy, hoàn thiện hệ thống pháp luật là một trong những điều kiện tiên quyết để nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Hệ thống các văn bản pháp luật do nhà nước đặt ra bao gồm các yếu tố để quản lý sự phát triển kinh tế - xã hội trên mọi phương diện, bảo đảm cho xã hội phát triển ổn định, an toàn, bền vững và thể chế hóa quản lý hành chính trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội; quy định nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở; quy định chế độ công vụ và các quy chế công chức. Như vậy, pháp luật vừa là môi trường pháp lý, vừa là công



cụ để các chủ thể quản lý thực hiện nhiệm vụ điều hành và điều chỉnh quá trình quản lý sự phát triển của xã hội theo đúng các mục tiêu mà đường lối của Đảng đã đề ra. Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, pháp luật của ta là pháp luật thực sự dân chủ vì nó bảo vệ các quyền tự do, dân chủ rộng rãi của nhân dân lao động.

Môi trường pháp luật là toàn bộ tư tưởng, quan điểm pháp luật, những mong muốn của nhân dân và sự đáp ứng những mong muốn đó của hệ thống pháp luật; sự giáo dục, nhận thức và hiểu biết pháp luật, thói quen ứng xử theo quy định của pháp luật; sự vận hành của bộ máy nhà nước để ban hành và bảo đảm pháp luật tạo các điều kiện cần thiết cho việc áp dụng pháp luật. Môi trường pháp luật dân chủ, tiến bộ sẽ đảm bảo cho xã hội phát triển theo hướng công bằng, an toàn và bền vững; trở thành “hành lang pháp lý” bảo đảm cho tính hiệu quả của quản lý; đồng thời, là cơ sở để giữa vững các mục tiêu quản lý một cách rõ ràng, minh bạch và lựa chọn những phương pháp quản lý phù hợp.

Theo quan điểm của chúng tôi, để hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo thuận lợi cho việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, cần tập trung vào những vấn đề sau:

**Thứ nhất**, tăng cường vai trò của cơ quan lập pháp trong hoạt động xây dựng pháp luật. Năng lực định ra một hệ thống pháp luật đúng đắn, toàn diện, đồng bộ và phù hợp, đáp ứng yêu cầu của tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa chủ yếu phải thuộc về cơ quan lập pháp. Vì thế, muốn có những bộ luật, đạo luật có chất lượng cao thì nhất thiết phải có sự cải cách và đổi mới căn bản tổ chức và hoạt động của Quốc hội theo hướng chuyên nghiệp hóa, tạo đột phá trong cải tiến cơ chế làm luật, nâng cao trình độ kỹ thuật lập pháp. Về vấn đề này, Đảng ta đã khẳng định: “Nâng cao chất lượng công tác thẩm định của các Ủy ban của Quốc hội để các kỳ họp của Quốc hội có thể xem xét và thông qua các dự án luật được nhanh chóng và có chất lượng cao” [23, tr.48].

Vai trò và vị trí của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trước hết và chủ yếu là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Diễn đàn Quốc hội phải thực sự là tiếng nói của nhân dân thông qua các đại biểu của mình quyết định các vấn đề có tính quốc gia. Tất cả những vấn đề

quan trọng thuộc thẩm quyền quyết định về mặt Nhà nước phải được bàn bạc dân chủ ở các kỳ họp Quốc hội và phải được thông qua dưới dạng nghị quyết có giá trị như các đạo luật mà không có một tổ chức hoặc cá nhân nào được phép hoặc không thực hiện. Điều đó đặt ra yêu cầu rất cao đối với Quốc hội và mỗi đại biểu Quốc hội về ý thức và trách nhiệm đối với chất lượng các đạo luật của mình. Tất cả các vấn đề đó lại liên quan đến việc đổi mới tiêu chuẩn đại biểu, chế độ bầu cử và quy chế làm việc của Quốc hội, tăng cường trách nhiệm của các Ủy ban của Quốc hội, quy định về chế độ làm việc chuyên trách hoặc không chuyên trách của đại biểu. Quốc hội cần xác định được một khung pháp luật phù hợp với yêu cầu của sự nghiệp đổi mới, xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế làm cơ sở cho hoạt động xây dựng pháp luật.

Sẽ là không thừa khi nhắc lại rằng, trong quá trình xây dựng pháp luật, Quốc hội cũng như từng đại biểu Quốc hội cần phải luôn luôn chú trọng và quán triệt các tiêu chuẩn đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung, từng bộ luật nói riêng, trong đó có bốn tiêu chuẩn cơ bản: tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp và trình độ kỹ thuật pháp lý được sử dụng để xây dựng hệ thống pháp luật. Bốn tiêu chuẩn cơ bản trên có quan hệ mật thiết với nhau, nếu thiếu một tiêu chuẩn nào cũng không thể đánh giá được chính xác về mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật.

**Thứ hai**, đảm bảo cho các nhà khoa học, các chuyên gia pháp lý và đông đảo các tầng lớp nhân dân ngày càng tham gia rộng rãi vào hoạt động lập pháp. Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân cả nước. Trong những năm đổi mới, tính chất dân chủ trong hoạt động của Quốc hội ngày càng được mở rộng, bao gồm dân chủ trong giới thiệu và bầu đại biểu Quốc hội, bầu các chức danh lãnh đạo chủ chốt của Quốc hội và Nhà nước, dân chủ trong bàn bạc, thảo luận, đánh giá các đạo luật, trong việc công khai, minh bạch tài chính - ngân sách... Rõ ràng, Quốc hội là một kênh phù hợp và hiệu quả để mở rộng, phát huy dân chủ trong cả nước, đảm bảo cho đông đảo các tầng lớp nhân dân ngày càng tham gia rộng rãi vào hoạt động lập pháp. Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn đòi hỏi làm việc gì cũng phải hỏi ý kiến nhân dân, cùng dân chúng bàn bạc. Người khẳng định: “Bất cứ việc gì đều phải bàn bạc với dân, hỏi ý kiến và kinh nghiệm của dân” [60, tr.698], vì “dân chúng biết giải quyết nhiều vấn đề một cách đơn giản, mau chóng, đầy đủ mà những người tài giỏi, những đoàn thể to lớn nghĩ mãi không ra” [60, tr.295].

Theo tư tưởng đó, để đảm bảo sự tham gia ý kiến rộng rãi của các tầng lớp nhân dân, các nhà khoa học vào quá trình lập pháp, nâng cao chất lượng các bộ luật, Đảng ta nhấn mạnh: “Chỉ đạo chặt chẽ quá trình chuẩn bị và thông qua các dự án luật, đảm bảo quán triệt đường lối, quan điểm của Đảng, trên cơ sở tổng kết thực tiễn Việt Nam, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài, tránh sao chép, rập khuôn. Cần tập hợp trí tuệ của các nhà khoa học, các chuyên gia, lấy ý kiến nhân dân, nhất là các đối tượng có liên quan đến việc thi hành luật” [23, tr.48].

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải tạo mọi điều kiện cần thiết cho các nhà khoa học, các chuyên gia pháp lý và đông đảo các tầng lớp nhân dân ngày càng thực sự được tham gia rộng rãi vào hoạt động lập pháp. Trên thực tế, trong những năm qua, chúng ta đã thực hiện biện pháp này và đã đạt được những kết quả nhất định. Chẳng hạn, “đợt lấy ý kiến nhân dân đóng góp cho Dự thảo Bộ luật Dân sự được tổ chức ở quy mô rộng nhất, thời gian dài nhất. Kết quả là đã bổ sung thêm 10 điều nói về quyền nhân thân, thêm 46 điều về vấn đề sở hữu, 20 điều về nghĩa vụ và hợp đồng dân sự” [dẫn theo 113, tr.128]. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận rằng, nhiều lúc, nhiều nơi, chúng ta triển khai biện pháp này còn mang tính hình thức, hô khẩu hiệu, nhiều ý kiến đóng góp tâm huyết của các nhà khoa học, của người dân còn chưa được quan tâm, tôn trọng đúng mức và chưa được tiếp thu thỏa đáng. Tình trạng đó khiến cho các nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân mất đi sự hăng hái, nhiệt tình và trách nhiệm khi tham gia vào hoạt động lập pháp. Vì thế, chúng tôi cho rằng, *công tác thu thập ý kiến của các nhà khoa học, các chuyên gia pháp lý và các tầng lớp nhân dân cần được triển khai một cách nghiêm túc, khoa học, có chiều sâu và đi vào thực chất*. Quốc hội và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tổ chức các cuộc hội thảo khoa học có chất lượng, tạo ra các diễn đàn thực sự dân chủ, công khai, tổ chức các cuộc thăm dò dư luận xã hội để nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, thu thập được các ý kiến tâm huyết của các nhà khoa học. Các đại biểu Quốc hội cần dành thời gian thỏa đáng để tăng cường tiếp xúc cử tri, biết lắng nghe, xử lý và lĩnh hội các ý kiến xác đáng để vận dụng vào quá trình xây dựng pháp luật.

Nhà nước, trong quá trình xây dựng chính sách pháp luật, phải thu hút đông đảo quần chúng nhân dân tham gia, khi đó, pháp luật mới thể hiện được tính nhân dân sâu sắc; nói cách khác, pháp luật mới thể hiện được ý chí, nguyện vọng của nhân dân. *Chi*

*có dân chủ, xã hội hóa nhiệm vụ xây dựng pháp luật thì mới thu hút được trí tuệ của đông đảo cán bộ, công chức và nhân dân tham gia vào nhiệm vụ quan trọng này; giúp cho nhà làm luật tránh được sự chủ quan, duy ý chí, áp đặt thiếu khoa học, dẫn đến pháp luật ban hành ra thiếu tính thực tiễn và không hợp lòng dân. Điều đó kéo theo nhiều hậu quả, như pháp luật sẽ không đi vào cuộc sống, là vật cản trong công tác giáo dục pháp luật nói chung, cũng như giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính nói riêng.*

Hơn nữa, cán bộ, công chức và nhân dân được bàn bạc một cách dân chủ, được tham gia đóng góp ý kiến xây dựng chính sách pháp luật thì trong tư tưởng của họ đã dần dần hình thành ý thức trách nhiệm và ý thức pháp luật. Khi tiến hành công tác giáo dục pháp luật, họ thấy pháp luật không hề xa lạ. Đây là điều kiện thuận lợi trong công tác giáo dục pháp luật cho họ. Mặt khác, trong giai đoạn hiện nay, chúng ta cần phải xã hội hóa giáo dục pháp luật; nghĩa là, nhà nước ta cần có cơ chế thu hút đông đảo các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội cũng như toàn thể nhân dân tham gia vào công tác giáo dục pháp luật. Có như thế thì công tác giáo dục pháp luật mới đạt được hiệu quả. Muốn đạt được mục đích của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính thì chúng ta phải không ngừng cải cách và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

***b. rà soát, điều chỉnh, ban hành các chính sách, văn bản pháp luật và cơ chế pháp lý quy định về giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính***

Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có những nét đặc trưng riêng, xuất phát từ vị trí, vai trò và chức năng của họ. Cán bộ, công chức hành chính là “công bộc” của dân, có nhiệm vụ quan trọng trong việc duy trì kỷ cương, phép nước, bảo vệ pháp luật và công lý, bảo vệ các quyền tự do dân chủ của công dân, đảm bảo trật tự xã hội; là lực lượng nòng cốt trong quản lý và tổ chức công việc nhà nước thông qua thực thi công vụ, thực thi pháp luật, thực thi quyền lực nhà nước... Với chức năng, nhiệm vụ quan trọng như vậy, *công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đòi hỏi phải có sự quan tâm đặc biệt hơn từ phía nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền thông qua việc xây dựng, ban hành các chính sách, văn bản pháp luật và cơ chế pháp lý quy định cụ thể, chi tiết về công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.* Đó cũng là điều kiện pháp lý không thể thiếu, đảm bảo nâng cao chất lượng công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này.

Trong những năm đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã có sự quan tâm, chỉ đạo công tác giáo dục pháp luật cho các đối tượng khác nhau, trong đó có cán bộ, công chức. Chẳng hạn, Quyết định 69/2003/QĐ-TTg ngày 29/04/2003 của Thủ tướng chính phủ phê duyệt Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức giai đoạn I (2003 - 2005), Quyết định 40/2006/QĐ-TTg ngày 15/02/2006 về việc phê duyệt Kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong giai đoạn 2006 - 2010... Tuy nhiên, đó mới chỉ là các chính sách, văn bản về đào tạo bồi dưỡng nói chung chứ chưa phải văn bản chuyên biệt về giáo dục pháp luật. Mặt khác, đối tượng điều chỉnh của các văn bản này cũng chưa quy định sâu hơn đối với đối tượng là cán bộ, công chức hành chính, mà chỉ là cán bộ, công chức nói chung. Điều đó có nghĩa là, *các chính sách, văn bản pháp luật quy định về giáo dục pháp luật còn thiếu, chồng chéo, chung chung, chưa có quy định cụ thể, chi tiết đối với đối tượng là cán bộ, công chức hành chính. Sự thiếu hụt này gây không ít khó khăn cho các chủ thể và khách thể trong quá trình triển khai công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.* Để khắc phục những hạn chế đó, cần tập trung giải quyết tốt các vấn đề sau:

**Thứ nhất**, các cơ quan có thẩm quyền tiến hành rà soát lại các chính sách, văn bản pháp luật quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Những văn bản nào đã lạc hậu, không còn phù hợp với điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, với tiến trình cải cách hành chính và hội nhập quốc tế thì đề nghị Nhà nước bãi bỏ. Những văn bản nào còn hiệu lực nhưng có những điểm không hợp lý, thiếu tính thực tiễn và cần bổ sung thêm các quy định mới cho phù hợp với tình hình hiện nay thì kiến nghị Nhà nước, các cơ quan chức năng điều chỉnh, sửa đổi và bổ sung cho phù hợp. Điều quan trọng nhất là, các cơ quan có thẩm quyền cần nghiên cứu để *xây dựng, ban hành những văn bản pháp luật quy định riêng về giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, trong đó quy định rõ về nguồn tài chính chi cho giáo dục pháp luật, nội dung, chương trình, hình thức giáo dục pháp luật, cơ sở giáo dục được phép tổ chức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính...*

**Thứ hai**, các cơ quan có thẩm quyền, nhất là Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ..., cần chuẩn hóa các tiêu chí về trình độ kiến thức pháp luật bắt buộc phải có đối với các chức danh cán bộ, công chức hành chính thuộc các cấp, các ngành. Cần quy định rõ: cán bộ, công chức cấp hành chính nào, ngành gì thì phải có kiến thức pháp luật ở trình

độ nào. Chẳng hạn, công chức làm công tác tư pháp - hộ tịch ở các xã thuộc khu vực nông thôn tối thiểu phải có trình độ trung cấp luật; nhưng công chức làm công tác tư pháp - hộ tịch ở các phường, thị trấn (khu vực đô thị) thì phải đạt trình độ cử nhân luật. Sự chuẩn hóa này, *một mặt*, là căn cứ để cán bộ, công chức hành chính phấn đấu đạt được, đáp ứng yêu cầu chuyên môn trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; mặt khác, giúp cho các cơ sở giáo dục pháp luật xây dựng được nội dung, chương trình giáo dục pháp luật phù hợp cho từng đối tượng người học và lựa chọn hình thức giáo dục pháp luật hợp lý nhất.

**Thứ ba**, trong điều kiện nguồn ngân sách nhà nước chưa thể đáp ứng tất cả các nhu cầu của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, Nhà nước và các cơ quan chức năng cần xây dựng cơ chế pháp lý cho phép các cơ sở giáo dục pháp luật được tự chủ về tài chính, chủ động tạo nguồn thu hợp lý, hợp pháp phục vụ công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

## Kết luận chương 4

Trên cơ sở nhận thức và quán triệt sâu sắc các quan điểm có tính chỉ đạo đối với việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, cần triển khai đồng bộ các giải pháp sau:

1. **Nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của chủ thể và đối tượng trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.** Trước hết, cần đạt tới sự trùng khít miền giao thoa giữa chủ thể và đối tượng trong việc xác định mục đích, mục tiêu của công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này. Mục tiêu của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải đạt được gồm mục tiêu về nhận thức, mục tiêu về thái độ và mục tiêu về kỹ năng. Tiếp theo, nâng cao năng lực giáo dục, ý thức trách nhiệm của chủ thể giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Việc đó đòi hỏi các chủ thể cần chú trọng củng cố, nâng cấp cơ sở vật chất; xây dựng các chương trình, tài liệu tập huấn, bồi dưỡng riêng cho từng đối tượng cán bộ, công chức hành chính thuộc các cấp, các ngành và theo các chức danh cụ thể; tăng cường công tác nghiên cứu khoa học; xây dựng được đội ngũ cán bộ, giảng viên có uy tín, chất lượng; mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế. Bên cạnh đó, cần phát huy vai trò lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng ủy, các chi bộ; tăng cường hơn nữa công tác quản lý giáo dục pháp luật. Cán bộ, công chức hành chính phải thực sự có thái độ nghiêm túc, cầu thị trong giáo dục pháp luật, thường xuyên cập nhật thông tin về các chính sách, văn bản pháp luật mới.

2. **Đổi mới nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính** là giải pháp hữu hiệu nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ này. Nội dung giáo dục pháp luật cần đổi mới theo phương châm “trang bị cho người học những gì xã hội đang cần, chứ không phải dạy những cái nhà trường có”; tăng cường nội dung kiến thức giáo dục hướng nghiệp và giáo dục kỹ năng mềm cho người học; chú trọng trang bị cho cán bộ, công chức hành chính các kiến thức về pháp luật quốc tế, pháp luật về quyền con người, kỹ năng thực hành công vụ, về áp dụng kiến thức pháp luật vào thực tiễn công vụ. Đổi mới phương pháp giáo dục pháp luật trên giảng đường theo hướng sinh động, hấp dẫn, cuốn hút đối tượng vào nội dung bằng phương pháp phát vấn, đặt câu hỏi, nêu tình huống, sự kiện

pháp lý hành chính cụ thể, tạo sự tranh luận sôi nổi nhằm tìm hướng giải quyết dưới sự điều khiển sự phạm tương tác của giảng viên; phải hướng tới rèn luyện cho đối tượng kỹ năng thực hành, áp dụng pháp luật vào thực tiễn hành chính - công vụ. Hình thức giáo dục pháp luật chính thức cho cán bộ, công chức hành chính chỉ nên giới hạn ở các hình thức đào tạo hệ chính quy, hệ vừa làm vừa học dài hạn, tập huấn chuyên đề pháp luật và bồi dưỡng kiến thức pháp luật tại các cơ sở giáo dục pháp luật.

**3. Đảm bảo các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật** là giải pháp không thể thiếu nhằm nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Việc đảm bảo các điều kiện kinh tế - xã hội đòi hỏi Nhà nước cần quan tâm hơn, dành sự đầu tư kinh phí thỏa đáng cho công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính; đồng thời, cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Sự đảm bảo các điều kiện về chính trị - xã hội đòi hỏi: thứ nhất, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác giáo dục pháp luật; thứ hai, nâng cao ý thức chính trị, tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức hành chính khi tham gia giáo dục pháp luật; thứ ba, thực hành và phát huy Quy chế dân chủ trong giáo dục pháp luật cho đối tượng này. Các điều kiện về văn hóa - xã hội được đảm bảo khi chúng ta phát huy các giá trị văn hóa truyền thống phục vụ công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đi đôi với khắc phục các hủ tục lạc hậu, lỗi thời đang tác động tiêu cực đến công tác giáo dục pháp luật cho họ; đồng thời, xây dựng và phát triển nền văn hóa pháp luật. Đảm bảo các điều kiện về pháp luật đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống pháp luật; đồng thời, rà soát, điều chỉnh, ban hành các chính sách, văn bản pháp luật và cơ chế pháp lý quy định về công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.



## PHẦN KẾT LUẬN

1. Nhà nước pháp quyền là một hình thức (phương thức) tổ chức và vận hành quyền lực - mà quyền lực đó thuộc về nhân dân, dựa trên các nguyên tắc phục tùng tính tối cao của pháp luật, phân công quyền lực, dân chủ, công bằng; nhằm mục đích bảo vệ tối đa chủ quyền của nhân dân. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang đặt ra cho công tác giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính những yêu cầu cấp thiết, như phải nhấn mạnh tính tối cao của pháp luật, phải trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật về quyền con người, pháp luật quốc tế... Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có vai trò, chức năng vô cùng quan trọng, là lực lượng nòng cốt trong cơ quan hành chính, có chức năng, nhiệm vụ gắn liền với công tác xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật; kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật. Nhà nước trao quyền cho cán bộ, công chức hành chính để họ hoàn thành nhiệm vụ quản lý nhà nước, quản lý xã hội trên nhiều lĩnh vực. Với vai trò, chức năng đó, cán bộ, công chức hành chính là nhân tố quyết định chất lượng và hiệu quả hoạt động quản lý hành chính.

2. Để có thể làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức hành chính phải đáp ứng nhiều tiêu chuẩn; trong đó, tiêu chuẩn trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật có tầm quan trọng hàng đầu. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cán bộ, công chức hành chính phải có kiến thức pháp luật, có sự hiểu biết chuyên sâu về hệ thống pháp luật điều chỉnh lĩnh vực chuyên môn, nghiệp vụ mà mình đang công tác và phải biết vận dụng đúng đắn pháp luật để giải quyết tốt công việc được giao. Điều đó chỉ có thể đạt được bằng con đường giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

3. Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính là hoạt động có định hướng, có tổ chức, thông qua các phương pháp đặc thù và bằng nhiều hình thức khác nhau, hướng tới cung cấp, trang bị cho cán bộ, công chức hành chính những tri thức, hiểu biết về các vấn đề pháp luật nói chung, về các vấn đề pháp luật cụ thể liên quan đến hoạt động hành chính - công vụ nói riêng, nhằm làm hình thành ở họ tri thức pháp luật, tình cảm pháp luật và hành vi phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành cũng như những đòi hỏi đặc thù của lĩnh vực hoạt động hành chính. Quá trình giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính được tạo thành

bởi các yếu tố: mục đích, mục tiêu; chủ thể, đối tượng của giáo dục pháp luật; nội dung, phương pháp, hình thức giáo dục pháp luật.

4. Tác giả luận án đã tiến hành xây dựng phiếu thăm dò ý kiến, tiến hành điều tra xã hội học các khía cạnh khác nhau của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Kết quả khảo sát thu được đảm bảo tính trung thực, khách quan và khoa học, được dùng để phân tích thực trạng của giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Sự phân tích cho thấy, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đã đạt được những thành tựu nhất định trong việc nâng cao kiến thức, hiểu biết pháp luật; trong đó, nổi bật là phần đông cán bộ, công chức hành chính đã có sự chủ động, tích cực trong việc học tập, nghiên cứu, cập nhật thông tin pháp luật và đã vận dụng được kiến thức, hiểu biết pháp luật vào quá trình công tác. Bên cạnh những thành tựu, sự phân tích cũng cho thấy những điểm bất cập, hạn chế, thể hiện ở hai mâu thuẫn cơ bản: một là, mâu thuẫn giữa “*cái hiện có*” và “*cái cần có*” trong trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. “*Cái hiện có*” thì đã lạc hậu, vừa thiếu lại vừa yếu, thậm chí chưa có. “*Cái cần có*” thì cán bộ, công chức hành chính lại chưa hoặc ít được trang bị. Hai là, mâu thuẫn giữa trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế và yêu cầu cao của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sự phân tích, đánh giá cho thấy, miền giao thoa giữa trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam chỉ chiếm một tỷ lệ rất khiêm tốn.

5. Thực trạng công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay cũng thể hiện trên cả hai mặt thành tựu và hạn chế. *Về ưu điểm*, công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính đã nhận được sự quan tâm, chỉ đạo sâu sát của Đảng và Nhà nước; Nhà nước đã đầu tư, dành khoản ngân sách ngày càng tăng cho công tác này; hệ thống các cơ sở giáo dục pháp luật ngày càng phát triển; sự hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cũng ngày càng được mở rộng. *Về nhược điểm*, việc xác định mục đích, mục tiêu giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức chưa được đặt ra một cách nghiêm túc; việc phân công, phân cấp đào tạo, bồi dưỡng chưa rõ ràng dẫn đến công tác tổ chức giáo dục - đào tạo còn chông chéo, trùng lặp; chất lượng đào tạo, bồi dưỡng chưa

cao, chưa gắn với sử dụng; chưa chú ý tới việc sàng lọc, phân loại đối tượng người học để bố trí lớp học hợp lý. Nội dung, phương pháp và hình thức tổ chức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cũng còn bộc lộ nhiều điểm bất cập.

Hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính chịu sự ảnh hưởng của nhiều yếu tố khác nhau, tập trung chủ yếu ở bốn nhóm: *yếu tố kinh tế - xã hội, yếu tố chính trị - xã hội, yếu tố văn hóa - xã hội và yếu tố pháp luật - xã hội*. Các yếu tố kể trên, ở chừng mực khác nhau, có ảnh hưởng mạnh mẽ tới chất lượng và hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

6. Để nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, cần quán triệt các quan điểm có tính chất chỉ đạo và triển khai đồng bộ các giải pháp cơ bản sau: *Thứ nhất, nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của chủ thể và đối tượng trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Thứ hai, đổi mới nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính. Thứ ba, đảm bảo các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật cho việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.*

Từ kết quả khảo sát, nghiên cứu của luận án, với mong muốn nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, tác giả đề xuất với các cơ quan chức năng của Nhà nước, các cơ sở giáo dục pháp luật, nhất là Học viện Hành chính (thuộc Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh) một số ý kiến sau đây:

**Một**, chúng ta tiến hành giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, xây dựng xã hội công dân - nơi mà pháp luật giữ vị trí tối thượng, các quyền con người được tôn trọng và đề cao, nền dân chủ xã hội được thực hành thực sự. Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là lực lượng nòng cốt, là hạt nhân của tiến trình này. Bởi vậy, *công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính phải được triển khai một cách thực sự nghiêm túc, khoa học, chú trọng chất lượng, hiệu quả với tinh thần, trách nhiệm cao của tất cả các bên hữu quan; tránh bệnh hình thức, quan liêu, làm cho xong.*

**Hai**, các cơ quan chức năng của Nhà nước cần sớm ban hành các văn bản pháp luật quy định đầy đủ, cụ thể về mục đích, mục tiêu, chủ thể, đối tượng, nội dung,

*phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nói chung, cán bộ, công chức hành chính nói riêng; đồng thời, có quy chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ quá trình thực hiện hoạt động này.*

**Ba**, các cơ sở giáo dục, đào tạo pháp luật cần chuyển hướng nhanh chóng, mạnh mẽ, tích cực từ chỗ đào tạo theo chỉ tiêu, trang bị cho người học những gì mình có sang *cung cấp cho người học những gì họ cần, đào tạo theo nhu cầu, yêu cầu của xã hội, trong đó có nhu cầu và yêu cầu của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.*

**Bốn**, các chủ thể giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, bên cạnh việc nâng cấp, xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm các trang thiết bị kỹ thuật hiện đại; điều cốt tử là phải hết sức chú trọng, quan tâm đến yếu tố con người; cụ thể là *phải nâng cao trình độ học vấn pháp lý, kiến thức chuyên môn, hiểu biết xã hội, kỹ năng nghiệp vụ sư phạm, kinh nghiệm thực tế cho đội ngũ giảng viên.*

**Năm**, các cơ sở giáo dục pháp luật cần có sự sàng lọc, phân loại đối tượng cán bộ, công chức hành chính một cách nghiêm túc, khoa học để xếp lớp trước khi giáo dục pháp luật cho họ, nhằm đáp ứng đúng nhu cầu kiến thức pháp luật của mỗi loại đối tượng, tránh lãng phí, tốn kém về thời gian, công sức và tiền của. Cụ thể, cần phân loại theo chức danh (công chức lãnh đạo, quản lý và công chức thừa hành); theo ngạch công chức (dự bị, chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp); theo trình độ kiến thức pháp luật hiện có (sơ cấp, trung cấp, đại học và sau đại học ngành luật); theo cấp hành chính (trung ương, tỉnh, huyện, xã); theo ngành, lĩnh vực công tác (tư pháp, địa chính, văn hóa, xây dựng, kinh tế...).

**Sáu**, về nội dung chương trình giáo dục pháp luật, các cơ sở giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính cần xây dựng được các bộ tài liệu, chương trình chuẩn, phù hợp với nhu cầu về kiến thức pháp luật và yêu cầu về chuyên môn nghiệp vụ công tác cho từng nhóm đối tượng cán bộ, công chức nêu trên. Đặc biệt, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và hội nhập quốc tế, cần chú trọng trang bị cho cán bộ, công chức hành chính *kiến thức pháp luật quốc tế, pháp luật về quyền con người, pháp luật về các vấn đề xã hội; các kiến thức về kỹ năng thực hành công vụ, giao tiếp, kỹ năng mềm...*

**Bảy**, về phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, chỉ nên tập trung vào phương pháp giảng dạy pháp luật trong các loại hình nhà trường.

Chúng ta giáo dục pháp luật cho người lớn - cán bộ, công chức hành chính - những người ít hay nhiều đều đã có kinh nghiệm thực tiễn. Chính vì vậy, phương pháp giáo dục pháp luật trên giảng đường phải sinh động, hấp dẫn, cuốn hút đối tượng vào nội dung bằng phương pháp phát vấn, đặt câu hỏi, nêu tình huống, sự kiện pháp lý hành chính cụ thể, tạo sự tranh luận, thảo luận sôi nổi nhằm tìm hướng giải quyết dưới sự điều khiển sư phạm tương tác của giảng viên. Phương pháp giáo dục pháp luật phải hướng tới rèn luyện cho đối tượng kỹ năng thực hành, áp dụng pháp luật vào thực tiễn hành chính - công vụ.

**Tám**, về hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, nên giới hạn ở hình thức đào tạo dài hạn, tập huấn chuyên đề pháp luật và bồi dưỡng kiến thức pháp luật ngắn hạn tại các cơ sở giáo dục - đào tạo, gồm các trường không chuyên ngành luật và các trường, khoa chuyên ngành luật; vì các hình thức này gắn với trường lớp, với việc cấp văn bằng, chứng chỉ dựa trên nội dung giáo dục pháp luật được biên soạn chính thống, phương pháp sư phạm phù hợp và sự kiểm tra, đánh giá khoa học.

**Chín**, chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức hành chính trong bộ máy hành chính nhà nước gắn liền với công tác xây dựng pháp luật, triển khai thực thi, áp dụng pháp luật và kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện pháp luật; riêng nhiệm vụ xây dựng pháp luật của họ còn nhiều hạn chế, vừa thiếu lại vừa yếu. Trong khi đó, *nhu cầu lập pháp lại có nguồn gốc và nảy sinh từ chính hoạt động hành pháp; mà cán bộ, công chức hành chính, hơn ai hết, là những người sâu sát, trực tiếp với đời sống pháp luật, nắm bắt các vấn đề pháp lý mà các quan hệ xã hội đang đòi hỏi; từ đó, nêu lên các sáng kiến luật, đóng góp ý kiến cho các dự án luật...* Chính vì vậy, cần chú trọng và nhấn mạnh cho họ các kiến thức về kỹ năng lập pháp.

## **DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Phạm Hồng Thái - Nguyễn Quốc Sứ (2005), *Bàn về nhà nước pháp quyền và việc xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 110/3-2005, tr. 6 - 10.
2. Nguyễn Quốc Sứ (2005), *Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước qua các bản hiến pháp ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5(205)/2005, tr. 15 - 20.
3. Nguyễn Quốc Sứ (2005), *Bàn thêm về hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 112/5-2005, tr. 26 - 28.
4. Nguyễn Quốc Sứ (2010), *Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 7(168)/tháng 4-2010, tr. 40 - 46.
5. Nguyễn Quốc Sứ (2010), *Nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 171/tháng 4-2010, tr. 19 - 23.
6. Nguyễn Quốc Sứ (2010), *Các yếu tố ảnh hưởng tới hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4(264)/2010, tr. 70 - 79.
7. Nguyễn Quốc Sứ (2010), *Tư tưởng Hồ Chí Minh về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức và việc vận dụng của đảng ta trong giai đoạn hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, tháng 7-2010.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### I. Tài liệu tham khảo Tiếng Việt

1. Hoàng Quốc Bảo (2006), *Đổi mới công tác quản lý cán bộ, đảng viên, khắc phục sự suy thoái tư tưởng chính trị*, Tạp chí Báo chí và Tuyên truyền, số tháng 4/2006, tr. 25-29.
2. *Báo cáo tổng kết xây dựng Đảng 1975 - 1995*. Nxb. Chính trị Quốc gia, 1996.
3. Ban Bí thư Trung ương Đảng (2003), *Chỉ thị số 32/CT/TW* ngày 09/12/2003.
4. Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (1994), *Chế độ nhân sự các nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
5. Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (1996), *Báo cáo về thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước qua khảo sát một số cơ quan trung ương, tỉnh, thành phố*.
6. *Bộ luật hình sự của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
7. Lê Văn Bền (1997), *Giáo dục pháp luật cho người Khơ-me Nam Bộ*. Luận văn thạc sĩ luật học, Hà Nội.
8. Bộ Giáo dục và Đào tạo, Công đoàn Giáo dục Việt Nam (2003), *Đổi mới phương pháp dạy - học ở đại học và cao đẳng*, Kỷ yếu Hội thảo, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.
9. Bộ Tư pháp - Trường Đại học Luật Hà Nội (2002), *Điều tra cơ bản, đánh giá thực trạng đào tạo, sử dụng cán bộ pháp lý và những giải pháp nâng cao hiệu quả, chất lượng cán bộ pháp lý hướng tới sự pháp triển của đất nước thế kỷ XXI*, Dự án 877/2000, Hà Nội.
10. Bộ Tư pháp - Trường Đại học Luật Hà Nội (2002), *Tiểu Dự án “So sánh thực trạng đào tạo và sử dụng cán bộ pháp lý của Việt Nam với một số nước trong khu vực và trên thế giới”*, thuộc Dự án 877/2000, *Điều tra cơ bản, đánh giá thực trạng đào tạo, sử dụng cán bộ pháp lý và những giải pháp nâng cao hiệu quả, chất lượng cán bộ pháp lý hướng tới sự pháp triển của đất nước thế kỷ XXI*, Dự án 877/2000, Hà Nội.
11. Bộ Tư pháp - Trường Đại học Luật Hà Nội (2002), *Tiểu Dự án “Điều tra năng lực đào tạo và các yếu tố đảm bảo chất lượng đào tạo cán bộ pháp lý tại các cơ sở đào tạo luật”*, thuộc Dự án 877/2000, *Điều tra cơ bản, đánh giá thực trạng đào tạo, sử*

*dụng cán bộ pháp lý và những giải pháp nâng cao hiệu quả, chất lượng cán bộ pháp lý hướng tới sự phát triển của đất nước thế kỷ XXI*, Hà Nội.

12. Lê Cẩm (2001), *Nhà nước pháp quyền - các nguyên tắc cơ bản*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội.
13. *Chế độ công chức và Luật công chức của các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1993.
14. *Chế độ công chức nhà nước ở đặc khu kinh tế thăm quyền*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
15. Chính phủ (1995), Nghị định số 50-CP ngày 26/7/1995, *Về chế độ sinh hoạt phí đối với cán bộ xã, phường, thị trấn*, Hà Nội.
16. Chính phủ (1998), Nghị định số 9/1998/NĐ-CP ngày 23/1/1998, *Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 50-CP ngày 26/7/1995 của Chính phủ về chế độ sinh hoạt phí đối với cán bộ xã, phường, thị trấn*, Hà Nội.
17. Chính phủ (2003), *Quy chế thực hiện dân chủ ở xã* (Ban hành kèm theo Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07/7/2003), Hà Nội.
18. Chính phủ (1996), Nghị định số 31/CP ngày 18/5/1996, *Về tổ chức và hoạt động công chức nhà nước*, Hà Nội.
19. Lương Thanh Cường (2004), *Nâng cao ý thức pháp luật cho đội ngũ công chức*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (1987), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb. Sự thật, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), *Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
24. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
25. Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), *Các Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khóa IX*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.



26. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
27. Nguyễn Minh Đoan (2003), *Về cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp cơ sở ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 2, tr. 3-7.
28. Nguyễn Minh Đoan (2004), *Cần đẩy mạnh nghiên cứu dư luận phục vụ các hoạt động pháp luật*, Tạp chí Luật học, số 6(61), tr. 31-37.
29. Nguyễn Văn Động (2003), *Một số ý kiến về đổi mới nội, dung, phương pháp giảng dạy môn Lý luận nhà nước và pháp luật*, Tạp chí Luật học, số 12/2003.
30. Nguyễn Văn Động (2005), *Một số ý kiến về nâng cao chất lượng và hiệu quả hệ thống hóa pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 9/2005.
31. Nguyễn Trọng Điều (1996), *Cải cách bộ máy nhà nước đối với vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
32. Nguyễn Đức (2006), *Quan tâm hơn nữa đối với cán bộ tư pháp cấp cơ sở*, Báo Pháp luật Việt Nam số 47 ra ngày 23/2/2006, Hà Nội.
33. Trần Ngọc Đường, *Giáo dục pháp luật cho người lao động trong điều kiện đổi mới của Việt Nam*, Luận án Phó tiến sĩ Luật học.
34. Trần Ngọc Đường (chủ biên, 1999), *Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
35. Trần Ngọc Đường (2004), *Xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật - Nhiệm vụ trọng tâm xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của dân, do dân, vì dân*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, số 7/2004.
36. Trần Ngọc Đường, Dương Thanh Mai (1995), *Bàn về giáo dục pháp luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
37. Phạm Kim Dung (2006), *Cẩm nang pháp luật dành cho cán bộ cấp cơ sở*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
38. Nguyễn Đăng Dung (2005), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
39. Nguyễn Đăng Dung (2008), *Chính phủ trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội.
40. Hồ Quốc Dũng (1997), *Công tác tuyên truyền giáo dục pháp luật ở nước ta - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn Thạc sĩ Luật học.

41. Trần Ngọc Dũng (2010), *Hoàn thiện hệ thống giáo dục pháp luật ở Việt Nam nhằm thi hành Hiến chương ASEAN*, Tạp chí Luật học, số 1(116).
42. Vũ Minh Giang (1995), *Xây dựng lối sống theo pháp luật - nhìn từ góc độ lịch sử truyền thống*, sách “*Xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*”, Hà Nội.
43. *Giáo dục pháp luật và quá trình hình thành nhân cách* (1990), Nxb. Pháp lý, Hà Nội.
44. Tô Tử Hạ (1998), *Công chức và mấy vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
45. Lương Đình Hải (2006), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền và vấn đề dân chủ hóa xã hội ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Triết học, số 1(176), tr. 5-9.
46. Lê Hồng Hạnh (2002), *Giải pháp tăng cường pháp chế XHCN trong thực tiễn*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 2/2002.
47. Thu Hằng (2005), *Công tác tuyên truyền pháp luật đã đi vào chiều sâu*, Báo Pháp luật Việt Nam, số 285 ra ngày 28/11/2005.
48. Nguyễn Đức Hạc (2007), *Tiếp tục đổi mới công tác cán bộ*, Tạp chí Cộng sản, số 776 (6/2007), tr. 8-12.
49. *Hệ thống công vụ một số nước ASEAN và Việt Nam* (1997), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
50. Vũ Văn Hiền (2007), *Xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý nhằm đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
51. *Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992)* (2002), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
52. Lê Thị Thanh Hoà (1998), *Việc đào tạo và sử dụng quan lại của triều Nguyễn từ năm 1802 đến 1884*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội.
53. Đinh Duy Hòa (2007), *Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả của bộ máy quản lý nhà nước*, Tạp chí Cộng sản, số 774, tr. 62-65.
54. Trần Đình Hoan (2008), *Đánh giá quy hoạch luân chuyển cán bộ lãnh đạo, quản lý thời kỳ công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
55. Nguyễn Ngọc Hoàng (2000), *Đổi mới giáo dục pháp luật hệ đào tạo trung học chính trị ở nước ta hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Hà Nội.

56. Học viện Hành chính Quốc gia (1991), *Mấy vấn đề về công vụ và công chức nước Cộng hòa Pháp*, Tài liệu tham khảo, Hà Nội.
57. Học viện Hành chính (18/5/2009), Quyết định số 962/QĐ-HVHC, *Về việc ban hành danh mục học phần do các đơn vị đảm nhận theo chương trình khung giáo dục đại học, áp dụng đối với các lớp Đại học Hành chính, văn bằng 1, hình thức vừa làm vừa học*, Hà Nội.
58. Học viện Quản lý giáo dục (2009), *Tài liệu bồi dưỡng nghiệp vụ sư phạm cho giảng viên trường đại học, cao đẳng*, Hà Nội.
59. Hồ Chí Minh (1995), *Toàn tập*, tập 4, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
60. Hồ Chí Minh (1995), *Toàn tập*, tập 5, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
61. Tố Hữu (2000), *Nhớ lại một thời*, Hồi ký, Nxb. Hội nhà văn, Hà Nội.
62. Lê Ngọc Hùng (2004), *Xã hội học hành chính: nghiên cứu giao tiếp và dư luận xã hội trong cải cách hành chính*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.
63. Lê Đình Khiên (2002), *Nâng cao ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính*, Luận án Phó Tiến sĩ Luật học, Hà Nội.
64. Khoa Nhà nước và Pháp luật (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, 1999), *Đổi mới giáo dục pháp luật trong hệ thống các trường Chính trị ở nước ta hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.
65. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, *Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật*. Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
66. Khoa Nhà nước và Pháp luật (Học viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh), *Tổng quan khoa học đề tài cấp Bộ năm 2001-2002*, Hà Nội.
67. Nguyễn Duy Lâm (chủ biên, 1997), *Một số vấn đề về phổ biến, giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay*, Nxb. Thanh niên, Hà Nội.
68. Nguyễn Đình Lộc, *Ý thức pháp luật và giáo dục ý thức pháp luật ở Việt Nam*, Luận án Phó tiến sĩ Luật học.
69. Trần Đức Lương (2002), *Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ngày càng trong sạch, vững mạnh là nhiệm vụ quan trọng thường xuyên của Đảng, nhà nước và nhân dân ta*, Tạp chí Cộng sản số 1.
70. *Luật Cán bộ, công chức* (có hiệu lực từ ngày 1/1/2009).
71. *Luật Giáo dục* (1998), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

72. Trần Công Lý (2009), *Giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Quản lý hành chính công, Hà Nội.
73. C. Mác và Ph. Ăngghen (1993), *Toàn tập*, tập 13, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
74. C. Mác và Ph. Ăngghen (1999), *Toàn tập*, tập 39, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
75. Dương Thanh Mai (1992), *Về giáo dục pháp luật trong sự nghiệp nâng cao dân trí hiện nay ở Việt Nam*, Tạp chí Giáo dục và Đào tạo thường xuyên, số 1/1992.
76. Dương Thanh Mai (1994), *Một vài suy nghĩ về đổi mới giáo dục pháp luật trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật và quản lý kinh tế bằng pháp luật*. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số tháng 3/1994, Hà Nội.
77. Dương Thanh Mai (1996), *Giáo dục pháp luật qua hoạt động tư pháp - hình thức đặc thù của giáo dục pháp luật*, Luận án tiến sĩ Luật học.
78. Đinh Văn Mậu (2005), *Bảo đảm về tổ chức - pháp lý đối với nền công vụ phục vụ nhà nước và xã hội*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5/2005.
79. Đinh Văn Mậu (2006), *Tiêu chuẩn đầu tiên của nền hành chính trong sạch là phòng ngừa tham nhũng*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 3/2006.
80. S.L. Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.
81. *Một số vấn đề về giáo dục pháp luật ở miền núi và vùng dân tộc thiểu số*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
82. *Nghị định 169/HĐBT ngày 25/5/1991*, Hà Nội.
83. Lê Đức Ngọc (2004), *Giáo dục đại học - quan điểm và phương pháp*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
84. Ngô Văn Nhân (2007), *Phát huy vai trò của dư luận xã hội đối với công tác phòng, chống các hành vi tiêu cực trong đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 8(87), Hà Nội.
85. Ngô Văn Nhân (2008), *Dư luận xã hội và sự tác động của nó đối với ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở ở nước ta hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Triết học, Hà Nội.
86. Nguyễn Văn Niên (1996), *Xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam - Một số vấn đề lý luận thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
87. J.J. Rousseau, *Bàn về khế ước xã hội* (Hoàng Thanh Đạm dịch thuật, chú thích và bình giải, 2004), Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.

88. Đặng Thục Sinh, Trương Tú Bình, Dương Tuệ Mai (chủ biên, 2002), *Một trăm cuốn sách ảnh hưởng khắp thế giới*, Nxb. Hội nhà văn, Hà Nội.
89. Sở Tư pháp Hà Nội (1993), *Giáo dục nâng cao hiểu biết pháp luật ở thủ đô - thực trạng và giải pháp*, Hà Nội.
90. Bùi Ngọc Sơn, *Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền*, Hà Nội.
91. *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* (sửa đổi năm 2003), Hà Nội.
92. Thang Văn Phúc (2003), *Tiếp tục hoàn thiện thể chế quản lý cán bộ, công chức*, Tạp chí Cộng sản, số 22+23 (685+ 686), tr.68-72.
93. Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (2005), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
94. Hoàng Thị Kim Quế (2003), *Bàn về ý thức pháp luật*, Tạp chí Luật học, số 1/2003, tr. 40-44.
95. Hoàng Thị Kim Quế (2005), *Một số nét đặc sắc trong tư tưởng Hồ Chí Minh về pháp luật*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật học, số 5(158), tr. 15-21.
96. Hoàng Thị Kim Quế (chủ biên, 2005), *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
97. Hoàng Thị Kim Quế, *Góp phần nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Khoa học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
98. Nguyễn Duy Quý (2005), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam - một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Cộng sản, số 23(746), tr. 32-36.
99. Phạm Hồng Thái (1997). *Mấy vấn đề công vụ, công chức*, trong sách “*Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam*”, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội.
100. Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu, *Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb TP Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
101. Phạm Hồng Thái (2006), *Bàn về việc hoàn thiện thể chế công vụ và xây dựng khung của Luật Công vụ Việt Nam*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 8/2006.
102. Phạm Hồng Thái (2006), *Thầu công vụ - tư tưởng có tính thời đại*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11/2006.
103. Lê Minh Tâm (1998), *Vấn đề văn hóa pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 5/1998.

104. Nguyễn Văn Tâm (1997), *Vai trò của pháp lý về công chức nhà nước ở nước ta*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 4/1997, Hà Nội.
105. Thái Vĩnh Thắng (2002), *Tổ chức chính quyền địa phương của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - quá trình hình thành và phát triển, những bất cập và phương hướng đổi mới*, Tạp chí Luật học, số 4/2002, tr. 55-61.
106. Nguyễn Văn Thảo (chủ biên, 1997), *Về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
107. Đinh Xuân Thảo (1996), *Giáo dục pháp luật trong các trường đại học, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề (không chuyên luật) ở nước ta hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học.
108. Trần Ngọc Thêm (2001), *Tìm về bản sắc văn hóa Việt Nam*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
109. Lâm Quang Thiệp (2005), *Mục tiêu, nội dung, phương pháp dạy và học ở đại học trong thời kỳ mới*, Tạp chí Lý luận - Khoa học Giáo dục, số 118/2005.
110. Nguyễn Trọng Thóc (2001), *Văn hóa pháp luật và vai trò của nó trong việc phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Triết học, số 1/2001.
111. Nguyễn Xuân Thông, *Vận dụng tư tưởng Hồ Chí Minh vào việc xây dựng đội ngũ cán bộ cấp cơ sở*, Tạp chí Cộng sản, số 22+23 (685+ 686).
112. *Từ điển tiếng Việt* (1994), Nxb Giáo dục, Hà Nội.
113. Trần Thị Hồng Thúy, Ngô Văn Nhân (2004), *Tác động của dư luận xã hội đối với ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
114. Đỗ Lai Thúy (1996), *Sự phát triển của ý thức cá nhân qua các mẫu người văn hóa*, sách “*Các giá trị truyền thống và con người Việt Nam hiện nay*”, t. 2, Hà Nội.
115. Nguyễn Thu Thủy (2006), *Chất lượng giáo dục pháp luật và các tiêu chí đánh giá*, Tạp chí Luật học, số 5(72), tr. 61-66.
116. Đặng Hữu Toàn (2005), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và vấn đề thực thi quyền làm chủ của nhân dân*, Tạp chí Khoa học Xã hội, số 9/2005.
117. *Tổ chức bộ máy nhà nước và cải cách hành chính ở Cộng hòa Liên bang Đức*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.
118. Dương Thiệu Tống (2005), *Trắc nghiệm và đo lường thành quả học tập*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội.

119. Phạm Thị Ngọc Trâm (2006), *Nhà nước pháp quyền, xã hội dân sự với vấn đề quyền và nghĩa vụ của công dân*, Tạp chí Triết học, số 4, tr. 3-9.
120. Trần Văn Trâm (2002), *Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức trên địa bàn tỉnh Bình Định - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Hà Nội.
121. Lê Công Triêm, Nguyễn Đức Vũ, Trần Tú Anh (2002), *Những vấn đề hiện nay của phương pháp dạy học đại học*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.
122. Trường Đại học Luật Hà Nội (2003), *Chương trình đào tạo đại học (Ban hành kèm theo Quyết định số 709/ĐT ngày 4/6/2003 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội)*, Hà Nội.
123. Trường Đại học Luật Hà Nội (2009), *Chương trình đào tạo đại học (Ban hành kèm theo Quyết định số 1726/QĐ-ĐHLHN ngày 28/8/2009 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội)*, Hà Nội.
124. Trường Đại học Luật Hà Nội (2004), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
125. Trường Đại học Luật Hà Nội (2004), *Kỷ yếu 25 năm xây dựng và trưởng thành (1979 - 2004)*, Hà Nội.
126. Trường Đại học Luật Hà Nội (2009), *Kỷ yếu 30 năm xây dựng và phát triển (1979 - 2009)*, Hà Nội.
127. Đào Ngọc Tuấn (2002), *Tính phổ biến và tính đặc thù trong xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Triết học, Hà Nội.
128. Nguyễn Minh Tuấn (2003), *Ý thức pháp luật của công chức hành chính trong giai đoạn hiện nay ở nước ta*, Hà Nội.
129. Thủ tướng Chính phủ (2001), Quyết định 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001, *Về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010*, Hà Nội.
130. Thủ tướng Chính phủ (1998), Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg ngày 07/01/1998, *Về việc tăng cường công tác giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay*, Hà Nội.
131. Thủ tướng Chính phủ (2003), Quyết định 69/2003/QĐ-TTg, *Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức giai đoạn I (2003 - 2005)*.
132. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định 161/2003/QĐ-TTg ngày 04/08/2003, *Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức*, Hà Nội.

133. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 74/2001/QĐ-TTg ngày 07/5/2001 về việc phê duyệt *Kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức giai đoạn 2001-2005*.
134. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định 40/2006/QĐ-TTg ngày 15/02/2006, *Kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong giai đoạn 2006 - 2010*.
135. Thủ tướng Chính phủ (2007), Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 2/8/2007, *Về việc ban hành Quy chế văn hóa công sở*, Hà Nội.
136. Hoàng Tuấn (2006), *Đi “săn” quan xã đánh bạc*, Báo Pháp luật Việt Nam số ra ngày 23/2/2006, Hà Nội.
137. Đào Trí Úc (2007), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
138. Đào Trí Úc (chủ biên, 1995), *Xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*, Viện nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật.
139. Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội.
140. Đào Trí Úc (chủ nhiệm đề tài, 1995), *Xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số KX 07-17, Hà Nội.
141. Đào Trí Úc (1997), *Đại hội VIII Đảng Cộng sản Việt Nam và những vấn đề cấp bách của khoa học về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội.
142. Viện Nhà nước và Pháp luật (Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn), *Cơ sở khoa học của việc xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số KX- 07-17, Hà Nội.
143. Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý (1995), *Một số vấn đề giáo dục pháp luật ở miền núi*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
144. Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý (1999), *Báo cáo tổng hợp kết quả điều tra thực tế về sự hiểu biết pháp luật*, Hà Nội.
145. Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về giáo dục pháp luật trong công cuộc đổi mới*, Đề tài KH cấp Bộ, Hà Nội.
146. Nguyễn Cửu Việt (2005). *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội.
147. Vụ Phổ biến Pháp luật - Bộ Tư pháp (1997), *Một số vấn đề về giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay*. Nxb. Thanh niên, Hà Nội.



148. Lương Trọng Yêm (1996), *Vài suy nghĩ về xây dựng đội ngũ công chức hành chính nhà nước*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

## **II. Tài liệu tham khảo tiếng nước ngoài**

149. Muhammad Iqbal (2004), *Training of Civil Servants in Pakistan: A Critical View*, A Thesis submitted to the University of Karachi, Pakistan in in Public Administration.
150. Borins, S. (1999), “*Trends in training public managers*” in International Public Management Journal, vol.2:299-314.
151. OECD (1996), *Public Service Training Systems in OECD Countries*, Paris.
152. Ernesto Velasco Sanchez (2003), *Training Senior Civil Servants*, Lessons from Poland and the UK. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements to be awarded the MBA Public Service.
153. Б. А. Козлов, Ю. А. Суслов (1981), Конкретно - социологические исследования в области права, Ленинград.
154. *Краткий словарь по социологии* /Под. Общ. Редакцией Д. М. Гвишиани/(1989) изд. Полит. Литература, Москва.

## PHỤ LỤC 1

### Phiếu thăm dò ý kiến

#### *Kính thưa Quý Ông (Bà)!*

Xây dựng nền hành chính Việt Nam trong sạch, vững mạnh là một tất yếu khách quan trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nền hành chính đó đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không chỉ vững vàng về bản lĩnh chính trị, có đạo đức, lối sống lành mạnh, mà còn phải có kiến thức, hiểu biết pháp luật ở trình độ cao và tinh thông nghiệp vụ. Vậy thực trạng kiến thức, hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức hành chính hiện nay như thế nào? Họ đã có gì và đang cần gì từ hoạt động giáo dục pháp luật? Làm thế nào để nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay? Đó là lý do nhóm tác giả chúng tôi tiến hành khảo sát xã hội học với đề tài: “**Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam**”.

Với mục đích, ý nghĩa nêu trên, chúng tôi kính đề nghị Quý Ông (Bà) vui lòng trả lời các câu hỏi dưới đây. Ông (Bà) đồng tình hoặc lựa chọn phương án trả lời nào thì xin vui lòng đánh dấu X vào ô trống (□) tương ứng; với các câu hỏi không có phương án trả lời xin Ông (Bà) vui lòng ghi rõ.

**Câu 1.** Hiện tại, Ông (Bà) là cán bộ, công chức hành chính thuộc **cấp nào**?

- |                   |                          |              |                          |
|-------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|
| 1. Cấp Trung ương | <input type="checkbox"/> | 3. Cấp huyện | <input type="checkbox"/> |
| 2. Cấp tỉnh       | <input type="checkbox"/> | 4. Cấp xã    | <input type="checkbox"/> |

**Câu 2.** Giới tính

- |        |                          |       |                          |
|--------|--------------------------|-------|--------------------------|
| 1. Nam | <input type="checkbox"/> | 2. Nữ | <input type="checkbox"/> |
|--------|--------------------------|-------|--------------------------|

**Câu 3.** Ông (Bà) thuộc **nhóm tuổi** nào dưới đây?

- |                      |                          |                      |                          |
|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|
| 1. Dưới 30 tuổi      | <input type="checkbox"/> | 5. Từ 46 đến 50 tuổi | <input type="checkbox"/> |
| 2. Từ 31 đến 35 tuổi | <input type="checkbox"/> | 6. Từ 51 đến 55 tuổi | <input type="checkbox"/> |
| 3. Từ 36 đến 40 tuổi | <input type="checkbox"/> | 7. Trên 55 tuổi      | <input type="checkbox"/> |
| 4. Từ 41 đến 45 tuổi | <input type="checkbox"/> |                      |                          |

**Câu 4.** Trình độ học vấn **cao nhất** hiện nay của Ông (Bà)?

- |            |                          |            |                          |                                  |
|------------|--------------------------|------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1. Tú tài  | <input type="checkbox"/> | 3. Thạc sĩ | <input type="checkbox"/> | 5. Trình độ khác (nếu có): ..... |
| 2. Cử nhân | <input type="checkbox"/> | 4. Tiến sĩ | <input type="checkbox"/> |                                  |

**Câu 5.** **Ngạch** cán bộ, công chức hiện nay của Ông (Bà)?

- |                      |                          |                               |                          |
|----------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 1. Cán sự            | <input type="checkbox"/> | 4. Chuyên viên cao cấp        | <input type="checkbox"/> |
| 2. Chuyên viên       | <input type="checkbox"/> | 5. Ngạch khác (nếu có): ..... |                          |
| 3. Chuyên viên chính | <input type="checkbox"/> |                               |                          |

**Câu 6.** Ông (Bà) đánh giá thế nào về **vai trò** của kiến thức pháp luật đối với lĩnh vực công việc mà mình đang đảm nhiệm? (*chỉ chọn 1 phương án trả lời*)

- |                                  |                          |
|----------------------------------|--------------------------|
| 1. Rất cần thiết                 | <input type="checkbox"/> |
| 2. Cần thiết                     | <input type="checkbox"/> |
| 3. Có cũng được, không cũng được | <input type="checkbox"/> |
| 4. Không cần thiết               | <input type="checkbox"/> |

**Câu 7.** Ông (Bà) đã được trang bị kiến thức, hiểu biết về pháp luật chưa?

1. Đã được trang bị  2. Chưa được trang bị

**Câu 8.** Nếu **chưa** được trang bị kiến thức, hiểu biết về pháp luật thì xin Ông (Bà) vui lòng cho biết tại sao?

.....  
 .....

**Câu 9.** Nếu **đã được** trang bị kiến thức, hiểu biết về pháp luật thì xin Ông (Bà) cho biết được đào tạo, bồi dưỡng trước khi trở thành cán bộ, công chức hành chính hay sau khi đã là cán bộ, công chức hành chính?

1. Trước khi trở thành cán bộ, công chức hành chính   
 2. Sau khi đã là cán bộ, công chức hành chính

**Câu 10.** Ông (Bà) **đã được** đào tạo, trang bị kiến thức, hiểu biết về pháp luật ở trình độ nào? (chỉ chọn 1 phương án trả lời)

1. Trình độ Sơ cấp  4. Trình độ Đại học   
 2. Trình độ Trung cấp  5. Trình độ Sau đại học   
 3. Trình độ Cao đẳng

**Câu 11.** Loại hình đào tạo, trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho Ông (Bà) là gì? (chỉ chọn 1 phương án trả lời)

1. Tập huấn, bồi dưỡng chuyên đề   
 2. Đào tạo hệ chính quy   
 3. Đào tạo hệ tại chức   
 4. Đào tạo hệ từ xa   
 5. Loại hình khác (nếu có): .....

**Câu 12.** Cơ sở đào tạo nào đã trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho Ông (Bà)? (chỉ chọn 1 phương án trả lời)

1. Trường Đại học Luật (Khoa Luật)   
 2. Học viện Hành chính - Chính trị Quốc gia HCM   
 3. Trường Chính trị tỉnh   
 4. Cơ sở đào tạo khác (ghi rõ): .....

**Câu 13.** Theo Ông (Bà), trong số các cơ sở đào tạo nói trên, cơ sở nào **phù hợp hơn** đối với việc trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính? (chỉ chọn 1 phương án trả lời)

1. Trường Đại học Luật (Khoa Luật)   
 2. Học viện Hành chính - Chính trị Quốc gia HCM   
 3. Trường Chính trị tỉnh   
 4. Cơ sở đào tạo khác (ghi rõ): .....

**Câu 14.** Ngoài khối kiến thức chung, kiến thức cơ sở ngành, các cơ sở đào tạo chủ yếu trang bị cho Ông (Bà) kiến thức, hiểu biết về **lĩnh vực pháp luật nào?** (có thể chọn nhiều phương án)

1. Hiến pháp  6. Đất đai   
 2. Hành chính  7. Lao động   
 3. Hình sự  8. Hôn nhân - gia đình   
 4. Dân sự  9. Quản lý nhà nước trong các lĩnh vực   
 5. Kinh tế  10. Lĩnh vực khác (ghi rõ): .....

.....  
**Câu 15.** Thực tiễn công tác của Ông (Bà) cho thấy, nội dung kiến thức pháp luật được trang bị đã **đáp ứng** như thế nào đối với yêu cầu thực hành công vụ? (*chỉ chọn 1 phương án trả lời*)

1. Đáp ứng mức độ tốt yêu cầu thực hành công vụ
2. Đáp ứng mức độ khá yêu cầu thực hành công vụ
3. Đáp ứng mức độ trung bình yêu cầu thực hành công vụ
4. Chưa đáp ứng được yêu cầu thực hành công vụ

**Câu 16.** ở câu 15, nếu Ông (Bà) cho rằng đáp ứng mức độ **tốt** hoặc **khá** yêu cầu thực hành công vụ thì xin vui lòng cho biết tại sao? (*có thể chọn nhiều phương án*)

1. Vì nội dung chương trình phù hợp với yêu cầu công việc đang đảm nhiệm
2. Vì nội dung chương trình đã cập nhật được những văn bản pháp luật mới
3. Vì nội dung chương trình luôn bám sát thực tiễn đời sống hành chính
4. Lý do khác (*xin vui lòng ghi rõ*): .....

**Câu 17.** ở câu 15, nếu Ông (Bà) cho rằng đáp ứng mức độ **trung bình** hoặc **chưa đáp ứng** yêu cầu thực hành công vụ thì xin vui lòng cho biết tại sao? (*có thể chọn nhiều phương án*)

1. Vì nội dung chưa phù hợp với yêu cầu công việc đang đảm nhiệm
2. Vì nội dung lạc hậu, thiếu cập nhật những văn bản pháp luật mới
3. Vì nội dung chưa bám sát yêu cầu thực tiễn đời sống hành chính
4. Lý do khác (*xin vui lòng ghi rõ*): .....

**Câu 18.** Riêng đối với cán bộ, công chức hành chính cấp xã (cấp gần dân nhất), theo Ông (Bà) nội dung giáo dục pháp luật cho họ cần những môn học nào? Tại sao? (*Xin vui lòng ghi rõ*)

.....

**Câu 19.** Xin Ông (Bà) vui lòng **tự đánh giá** về trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật hiện nay của bản thân? (*chỉ chọn 1 phương án trả lời*)

- |   |   |
|---|---|
| 1. Trình độ giỏi <input type="checkbox"/>           | 4. Trình độ trung bình <input type="checkbox"/> |
| 2. Trình độ khá <input type="checkbox"/>            | 5. Trình độ kém <input type="checkbox"/>        |
| 3. Trình độ trung bình khá <input type="checkbox"/> | 6. Đánh giá khác (ghi rõ): .....                |

**Câu 20.** Khi tham dự các lớp đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng về pháp luật, Ông (Bà) có được cơ sở đào tạo **xác định mục đích, mục tiêu** của khóa học không? (*chỉ chọn 1 phương án trả lời*)

1. Có xác định rõ
2. Có xác định nhưng không rõ
3. Không xác định
4. ý kiến khác (ghi rõ):.....

**Câu 21.** Theo quan điểm của Ông (Bà), nên sử dụng **ai lên lớp** thực hiện hoạt động giáo dục pháp luật? (*có thể chọn nhiều phương án*)

1. Thầy, cô giáo của các Trường Đại học Luật (Khoa Luật)
2. Thầy, cô giáo của Học viện Hành chính - Chính trị
3. Thầy, cô giáo của các Trường Chính trị tỉnh
4. Nghiên cứu viên của các Viện nghiên cứu về pháp luật

5. Chuyên gia pháp lý của các Sở Tư pháp, Hội Luật gia, Đoàn Luật sư

6. Chủ thể khác (ghi rõ): .....

**Câu 22.** Ông (Bà) có được **phân loại** về chuyên môn (*lĩnh vực công tác*), về ngạch bậc (*chuyên viên, chuyên viên chính...*), về trình độ (*được đào tạo bài bản về luật và chưa được đào tạo bài bản về luật*), về cấp độ hành chính (*Trung ương, tỉnh, huyện, xã*) trước khi tham dự giáo dục pháp luật không? (*chỉ chọn 1 phương án trả lời*)

1. Có

2. Không

**Câu 23.** Theo Ông (Bà), **có cần thiết phải phân loại** như nêu ở câu 21 để tránh trùng lặp về nội dung, đỡ tốn thời gian, kinh phí và lựa chọn giảng viên phù hợp? (*chỉ chọn 1 phương án trả lời*)

1. Rất cần thiết

3. Không cần thiết lắm

2. Cần thiết

4. Không cần thiết

**Câu 24.** Về **phương pháp** giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, theo Ông (Bà), nên sử dụng phương pháp nào sau đây? (*có thể chọn nhiều phương án*)

1. Phương pháp đọc thoại (giảng -> nghe -> tự hiểu -> tự ghi chép)

2. Phương pháp thảo luận nhóm theo chủ đề pháp luật

3. Phương pháp nêu tình huống (tình huống -> tranh luận -> kết luận)

4. Phương pháp khác (*ghi rõ*): .....

**Câu 25.** Về **hình thức** tổ chức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính, theo Ông (Bà), nên sử dụng hình thức nào dưới đây? (*có thể chọn nhiều phương án*)

1. Mở các lớp tập huấn, bồi dưỡng theo chuyên đề

2. Mở các khóa đào tạo chính quy, bài bản về pháp luật

3. Mở các chuyên mục trên báo, đài dành cho cán bộ, công chức hành chính

4. Tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật thuộc lĩnh vực hành chính

5. Hình thức khác (*ghi rõ*): .....

**Câu 26.** Theo Ông (Bà), hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính ở nước ta hiện nay chịu sự **tác động của những yếu tố nào**? (*có thể chọn nhiều phương án*)

1. yếu tố kinh tế

3. yếu tố văn hóa

2. yếu tố chính trị

4. yếu tố pháp luật

5. yếu tố khác (*ghi rõ*):.....

**Câu 27.** Theo quan điểm của Ông (Bà), cần có **những giải pháp** gì để nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức ở nước ta hiện nay nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam? (*có thể chọn nhiều phương án*)

1. Nâng cao nhận thức của các chủ thể về vị trí, vai trò của hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính

2. Đổi mới nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính

3. Bảo đảm các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính

4. Giải pháp khác (*ghi rõ*):.....



## PHỤ LỤC 2

### **BÁO CÁO VỀ KẾT QUẢ XỬ LÝ PHIẾU THĂM DÒ Ý KIẾN**

#### **1. Phương pháp điều tra xã hội học được sử dụng**

Phương pháp điều tra xã hội học được sử dụng là phương pháp ankét. Ankét là hình thức hỏi - đáp gián tiếp giữa nhà nghiên cứu và người cung cấp thông tin dựa trên bảng câu hỏi được soạn thảo trước; trong đó, nhà nghiên cứu tiến hành phát bảng câu hỏi (thông qua đội ngũ cộng tác viên) tới người trả lời, còn người trả lời tự đọc bảng câu hỏi, tự đánh dấu vào các phương án trả lời có sẵn hoặc tự ghi ý kiến của mình vào bảng hỏi rồi nộp lại cho nhà nghiên cứu.

#### **2. Mẫu điều tra**

Mẫu điều tra là những người tham gia trực tiếp trả lời bảng câu hỏi. Đó chính là các cán bộ, công chức hành chính hiện đang công tác tại các cơ quan hành chính nhà nước thuộc bốn cấp: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã.

#### **3. Địa bàn phân bố của mẫu điều tra**

Các cán bộ, công chức hành chính đang công tác tại 30 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc cả 3 miền Bắc, Trung, Nam, như Hà Giang, Lạng Sơn, Hải Phòng, Hà Nội, Ninh Bình, Hà Tĩnh, Quảng Trị, Đà Nẵng, Bình Định, Đắk Lắk, Bình Phước, Thành phố Hồ Chí Minh, Bến Tre...

#### **4. Số lượng phiếu điều tra**

Số phiếu phát ra: 700 phiếu; số phiếu thu về: 621 phiếu.

#### **5. Cách thức phát - thu phiếu điều tra**

Nhờ sự hợp tác, giúp đỡ của Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội khóa XII, phiếu điều tra được phân chia sẵn cho từng đối tượng các cấp thuộc từng tỉnh, thành phố được chọn. Sau đó, phiếu điều tra kèm theo Công văn của Ủy ban về các vấn đề xã hội nhờ các địa phương giúp đỡ, được gửi qua bưu điện tới từng tỉnh, thành phố; từ đây, phiếu tiếp tục lan tỏa về các huyện và các xã. Sau khi đã được cán bộ, công chức hành chính trả lời, phiếu được gửi về Hà Nội theo quy trình ngược lại (từ xã về huyện, về tỉnh, về Hà Nội) cũng bằng con đường bưu điện.

#### **6. Xử lý phiếu điều tra**

Các thông tin từ phiếu điều tra được nhập vào máy tính, xử lý bằng chương trình SPSS (chương trình xử lý thông tin khoa học xã hội).

## 7. Kết quả xử lý Phiếu thăm dò ý kiến theo từng câu hỏi

### Câu 1. Cấp hành chính

| Loại biến         | STT              | Cấp hành chính | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|----------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Cấp trung ương | 138      | 22.2  | 22.3         | 22.3     |
|                   | 2                | Cấp tỉnh       | 145      | 23.3  | 23.4         | 45.7     |
|                   | 3                | Cấp huyện      | 141      | 22.7  | 22.8         | 68.5     |
|                   | 4                | Cấp xã         | 192      | 31.4  | 31.5         | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                |          | 619   | 99.7         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                | 2        | 0.3   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                | 621      | 100.0 |              |          |

### Câu 2. Giới tính

| Loại biến         | STT              | Giới tính | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|-----------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Nam       | 342      | 55.1  | 57.3         | 57.3     |
|                   | 2                | Nữ        | 255      | 41.1  | 42.7         | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |           |          | 597   | 96.1         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |           | 4        | 3.9   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |           | 621      | 100.0 |              |          |

### Câu 3. Lứa tuổi

| Loại biến   | STT | Nhóm tuổi     | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------|-----|---------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ | 1   | Dưới 30 tuổi  | 148      | 23.8  | 23.9         | 23.9     |
|             | 2   | Từ 31-35 tuổi | 138      | 22.2  | 22.3         | 46.3     |
|             | 3   | Từ 36-40 tuổi | 92       | 14.8  | 14.9         | 61.2     |
|             | 4   | Từ 41-45 tuổi | 79       | 12.7  | 12.8         | 73.9     |
|             | 5   | Từ 46-50 tuổi | 72       | 11.6  | 11.7         | 85.6     |
|             | 6   | Từ 51-55 tuổi | 73       | 11.8  | 11.8         | 97.4     |



|                   |                  |              |     |       |       |       |
|-------------------|------------------|--------------|-----|-------|-------|-------|
|                   | 7                | Trên 55 tuổi | 16  | 2.6   | 2.6   | 100.0 |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |              | 618 | 99.5  | 100.0 |       |
| Biến không hợp lệ |                  |              | 3   | 0.5   |       |       |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |              | 621 | 100.0 |       |       |

**Câu 4. Trình độ học vấn cao nhất hiện nay**

| Loại biến         | STT | Trình độ         | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|-----|------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1   | Tú tài           | 61       | 9.8   | 10.0         | 10.0     |
|                   | 2   | Cử nhân          | 447      | 72.0  | 73.3         | 83.3     |
|                   | 3   | Thạc sỹ          | 63       | 10.1  | 10.3         | 93.6     |
|                   | 4   | Tiến sỹ          | 15       | 2.4   | 2.5          | 96.1     |
|                   | 5   | Trình độ khác    | 24       | 3.8   | 3.9          | 100.0    |
|                   |     | <i>Tổng cộng</i> |          | 610   | 98.2         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |     |                  | 11       | 1.8   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |     |                  | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 5. Ngạch cán bộ, công chức hành chính**

| Loại biến         | STT | Ngạch cán bộ        | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|-----|---------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1   | Cán sự              | 83       | 13.4  | 13.8         | 13.8     |
|                   | 2   | Chuyên viên         | 382      | 61.5  | 63.5         | 77.2     |
|                   | 3   | Chuyên viên chính   | 90       | 14.5  | 15.0         | 92.2     |
|                   | 4   | Chuyên viên cao cấp | 8        | 1.3   | 1.3          | 93.5     |
|                   | 5   | Ngạch khác          | 39       | 6.3   | 6.5          | 100.0    |
|                   |     | <i>Tổng cộng</i>    |          | 602   | 96.9         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |     |                     | 19       | 3.1   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |     |                     | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 6. Đánh giá thế nào về vai trò của kiến thức pháp luật đối với lĩnh vực công việc đang đảm nhiệm?**

| STT | Mức độ        | Số phiếu | Tỷ lệ | Cộng dồn |
|-----|---------------|----------|-------|----------|
| 1   | Rất cần thiết | 542      | 87.3  | 87.3     |

|                  |                               |     |       |       |
|------------------|-------------------------------|-----|-------|-------|
| 2                | Cần thiết                     | 76  | 12.2  | 99.5  |
| 3                | Có cũng được, không cũng được | 3   | 0.5   | 100.0 |
| <i>Tổng cộng</i> |                               | 621 | 100.0 |       |

**Câu 7.** Ông (Bà) đã được trang bị kiến thức, hiểu biết về pháp luật chưa?

| Loại biến         | STT              | Kiến thức pháp luật | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|---------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Đã được trang bị    | 611      | 98.4  | 99.3         | 99.3     |
|                   | 2                | Chưa được trang bị  | 4        | 0.6   | 0.7          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                     | 615      | 99.0  | 100.0        |          |
| Biến không hợp lệ |                  |                     | 6        | 1.0   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                     | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 8.** Nếu đã được trang bị kiến thức pháp luật thì được trang bị trước hay sau khi đã trở thành cán bộ, công chức hành chính? (Bảng 8)

| Loại biến         | STT              | Thời điểm                                       | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|---|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Trước khi trở thành cán bộ công chức hành chính | 366      | 58.9  | 60.7         | 60.7     |
|                   | 2                | Sau khi trở thành cán bộ công chức hành chính   | 237      | 38.2  | 39.3         | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |   | 603      | 97.1  | 100.0        |          |
| Biến không hợp lệ |                  |   | 18       | 2.9   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |   | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 10.** Ông (Bà) đã được đào tạo, trang bị kiến thức pháp luật ở trình độ nào?

| Loại biến         | STT | Trình độ             | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|-----|----------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1   | Trình độ sơ cấp      | 115      | 18.5  | 19.8         | 19.8     |
|                   | 2   | Trình độ trung cấp   | 196      | 31.6  | 33.8         | 53.6     |
|                   | 3   | Trình độ cao đẳng    | 7        | 1.1   | 1.2          | 54.8     |
|                   | 4   | Trình độ Đại học     | 248      | 39.9  | 42.8         | 97.6     |
|                   | 5   | Trình độ Sau Đại học | 14       | 2.3   | 2.4          | 100.0    |
| <i>Tổng cộng</i>  |     |                      | 580      | 93.4  | 100.0        |          |
| Biến không hợp lệ |     |                      | 41       | 6.6   |              |          |

| Loại biến         | STT              | Trình độ             | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|----------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến<br>hợp<br>lệ | 1                | Trình độ sơ cấp      | 115      | 18.5  | 19.8         | 19.8     |
|                   | 2                | Trình độ trung cấp   | 196      | 31.6  | 33.8         | 53.6     |
|                   | 3                | Trình độ cao đẳng    | 7        | 1.1   | 1.2          | 54.8     |
|                   | 4                | Trình độ Đại học     | 248      | 39.9  | 42.8         | 97.6     |
|                   | 5                | Trình độ Sau Đại học | 14       | 2.3   | 2.4          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                      |          | 580   | 93.4         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                      | 41       | 6.6   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                      | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 11.** Loại hình đào tạo, trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật?

| Loại biến         | STT              | Loại hình ĐT                  | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|-------------------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến<br>hợp<br>lệ | 1                | Tập huấn, bồi dưỡng chuyên đề | 241      | 38.8  | 39.3         | 39.3     |
|                   | 2                | Đào tạo hệ chính quy          | 205      | 33.0  | 33.4         | 72.8     |
|                   | 3                | Đào tạo hệ tại chức           | 156      | 25.1  | 25.4         | 98.2     |
|                   | 4                | Đào tạo hệ từ xa              | 11       | 1.8   | 1.8          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                               |          | 613   | 98.7         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                               | 8        | 1.3   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                               | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 12.** Cơ sở đào tạo nào đã trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho Ông (Bà)?

| Loại biến         | STT              | Cơ sở đào tạo                                | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|--|----------|-------|--------------|----------|
| Biến<br>hợp<br>lệ | 1                | Đại học Luật (khoa Luật)                     | 165      | 26.6  | 28.5         | 28.5     |
|                   | 2                | Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia HCM | 171      | 27.5  | 29.5         | 58.0     |
|                   | 3                | Trường Chính trị tỉnh                        | 152      | 24.5  | 26.3         | 84.3     |
|                   | 4                | Cơ sở đào tạo khác                           | 91       | 14.7  | 15.7         | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |  |          | 579   | 93.2         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |  | 42       | 6.8   |              |          |

| Loại biến         | STT              | Cơ sở đào tạo                                | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|--|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Đại học Luật (khoa Luật)                     | 165      | 26.6  | 28.5         | 28.5     |
|                   | 2                | Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia HCM | 171      | 27.5  | 29.5         | 58.0     |
|                   | 3                | Trường Chính trị tỉnh                        | 152      | 24.5  | 26.3         | 84.3     |
|                   | 4                | Cơ sở đào tạo khác                           | 91       | 14.7  | 15.7         | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |  |          | 579   | 93.2         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |  | 42       | 6.8   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |  | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 13.** Trong số các cơ sở đào tạo trên, cơ sở nào phù hợp đối với việc trang bị kiến thức, hiểu biết pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính?

| Loại biến         | STT              | Cơ sở GD phù hợp                             | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|--|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Đại học Luật (khoa Luật)                     | 284      | 45.7  | 47.8         | 47.8     |
|                   | 2                | Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia HCM | 206      | 33.2  | 34.7         | 82.5     |
|                   | 3                | Trường Chính trị tỉnh                        | 98       | 15.8  | 16.5         | 99.0     |
|                   | 4                | Cơ sở đào tạo khác                           | 6        | 1.0   | 1.0          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |  |          | 594   | 95.7         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |  | 27       | 4.3   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |  | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 14.** Ngoài khối kiến thức chung, kiến thức ngành và cơ sở ngành, cần trang bị chủ yếu kiến thức về lĩnh vực nào cho cán bộ, công chức hành chính?

| STT | Lĩnh vực pháp luật cần trang bị | Số phiếu | Tỷ lệ |
|-----|---------------------------------|----------|-------|
| 1   | Hiến pháp                       | 273      | 44.0  |
| 2   | Hành chính                      | 434      | 69.9  |
| 3   | Hình sự                         | 187      | 30.1  |
| 4   | Dân sự                          | 298      | 48.0  |
| 5   | Kinh tế                         | 316      | 50.9  |
| 6   | Đất đai                         | 229      | 36.9  |
| 7   | Lao động                        | 220      | 35.4  |

| STT              | Lĩnh vực pháp luật cần trang bị | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|---------------------------------|----------|-------|
| 1                | Hiến pháp                       | 273      | 44.0  |
| 2                | Hành chính                      | 434      | 69.9  |
| 8                | Hôn nhân - Gia đình             | 186      | 30.0  |
| 9                | Quản lý NN trong các lĩnh vực   | 417      | 67.1  |
| 10               | Lĩnh vực khác                   | 20       | 3.2   |
| <i>Tổng cộng</i> |                                 | 621      | 100.0 |

**Câu 15.** Nội dung kiến thức pháp luật được trang bị đáp ứng thế nào so với yêu cầu thực hành công vụ?

| Loại biến         | STT              | Mức độ đáp ứng            | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|---------------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Đáp ứng mức độ tốt        | 199      | 32.0  | 32.3         | 32.3     |
|                   | 2                | Đáp ứng mức độ khá        | 289      | 46.5  | 46.9         | 79.2     |
|                   | 3                | Đáp ứng trung bình        | 86       | 13.8  | 14.0         | 93.2     |
|                   | 4                | Chưa đáp ứng được yêu cầu | 42       | 6.8   | 6.8          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                           |          | 616   | 99.2         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                           | 5        | .8    |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                           | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 16.** Ở câu 15, nếu trả lời mức độ tốt hoặc khá thì cho biết tại sao?

| STT              | Lý do  | Số phiếu | Tỷ lệ | Trên tỷ lệ |
|------------------|--|----------|-------|------------|
| 1                | Nội dung chương trình phù hợp với yêu cầu công việc đang đảm nhiệm | 371      | 59.7  | 100.0      |
| 2                | Nội dung chương trình cập nhật được những văn bản pháp luật mới    | 249      | 40.1  | 100.0      |
| 3                | Nội dung chương trình luôn bám sát thực tiễn đời sống hành chính   | 159      | 25.6  | 100.0      |
| 4                | Lý do khác   | 3        | 0.5   | 100.0      |
| <i>Tổng cộng</i> |  | 621      | 100.0 |            |

**Câu 17.** Ở câu 15, nếu trả lời mức độ trung bình hoặc chưa đáp ứng yêu cầu thì cho biết tại sao?

| STT | Lý do                            | Số phiếu | Tỷ lệ | Trên tỷ lệ |
|-----|----------------------------------|----------|-------|------------|
| 1   | Nội dung không phù hợp công việc | 62       | 10.0  | 100.0      |
| 2   | Nội dung lạc hậu                 | 35       | 5.6   | 100.0      |
| 3   | Nội dung chưa bám sát thực tiễn  | 46       | 7.4   | 100.0      |

| STT              | Lý do                            | Số phiếu | Tỷ lệ | Trên tỷ lệ |
|------------------|----------------------------------|----------|-------|------------|
| 1                | Nội dung không phù hợp công việc | 62       | 10.0  | 100.0      |
| 2                | Nội dung lạc hậu                 | 35       | 5.6   | 100.0      |
| 4                | Lý do khác                       | 3        | 0.5   | 100.0      |
| <i>Tổng cộng</i> |                                  | 621      | 100.0 |            |

**Câu 19.** Tự đánh giá về trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật?

| Loại biến         | STT              | Tự đánh giá         | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|---------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến<br>hợp<br>lệ | 1                | Trình độ giỏi       | 23       | 3.7   | 3.8          | 3.8      |
|                   | 2                | Trình độ khá        | 276      | 44.4  | 45.3         | 49.1     |
|                   | 3                | Trung bình khá      | 162      | 26.1  | 26.6         | 75.7     |
|                   | 4                | Trình độ trung bình | 127      | 20.5  | 20.9         | 96.6     |
|                   | 5                | Trình độ kém        | 21       | 3.4   | 3.4          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                     |          | 609   | 98.1         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                     | 12       | 1.9   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                     | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 20.** Xác định mục đích, mục tiêu khóa học?

| Loại biến         | STT              | Xác định mục đích          | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|----------------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến<br>hợp<br>lệ | 1                | Có xác định rõ             | 444      | 71.5  | 73.8         | 73.8     |
|                   | 2                | Có xác định nhưng không rõ | 130      | 20.9  | 21.6         | 95.3     |
|                   | 3                | Không xác định             | 28       | 4.5   | 4.7          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                            |          | 602   | 96.9         | 100.0    |
| Biến không hợp lệ |                  |                            | 19       | 3.1   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                            | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 21.** Ai là giáo viên lên lớp giảng dạy pháp luật?

| STT | Giáo viên lên lớp                               | Số phiếu | Tỷ lệ |
|-----|---|----------|-------|
| 1   | Thầy Cô của Trường Đại học Luật (Khoa Luật)     | 396      | 63.8  |
| 2   | Thầy, Cô của Học viện Chính trị - Hành chính    | 348      | 56.0  |
| 3   | Thầy, Cô của Trường chính trị tỉnh              | 168      | 27.1  |
| 4   | Nghiên cứu viên của các Viện nghiên cứu về luật | 180      | 29.0  |

| STT              | Giáo viên lên lớp   | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|---|----------|-------|
| 1                | Thầy Cô của Trường Đại học Luật (Khoa Luật)                       | 396      | 63.8  |
| 2                | Thầy, Cô của Học viện Chính trị - Hành chính                      | 348      | 56.0  |
| 5                | Chuyên gia pháp lý của các Sở tư pháp, Hội luật gia, Đoàn luật sư | 229      | 36.9  |
| 6                | Chủ thể khác  | 55       | 8.9   |
| <i>Tổng cộng</i> |   | 621      | 100.0 |

**Câu 22.** Có phân loại đối tượng cán bộ, công chức hành chính trước khi tổ chức lớp?

| Loại biến         | STT              | Có phân loại không | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|--------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Có                 | 423      | 68.1  | 71.5         | 71.5     |
|                   | 2                | Không              | 169      | 27.2  | 28.5         | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                    | 592      | 95.3  | 100.0        |          |
| Biến không hợp lệ |                  |                    | 29       | 4.7   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                    | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 23.** Mức độ cần thiết của việc phân loại đối tượng trong giáo dục pháp luật?

| Loại biến         | STT              | Mức độ              | Số phiếu | Tỷ lệ | Tỷ lệ hợp lệ | Cộng dồn |
|-------------------|------------------|---------------------|----------|-------|--------------|----------|
| Biến hợp lệ       | 1                | Rất cần thiết       | 285      | 45.9  | 49.1         | 49.1     |
|                   | 2                | Cần thiết           | 242      | 39.0  | 41.7         | 90.7     |
|                   | 3                | Không cần thiết lắm | 40       | 6.4   | 6.9          | 97.6     |
|                   | 4                | Không cần thiết     | 14       | 2.3   | 2.4          | 100.0    |
|                   | <i>Tổng cộng</i> |                     | 581      | 93.6  | 100.0        |          |
| Biến không hợp lệ |                  |                     | 40       | 6.4   |              |          |
| <i>Tổng cộng</i>  |                  |                     | 621      | 100.0 |              |          |

**Câu 24.** Phương pháp giảng dạy?

| STT              | Phương pháp nào   | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|---|----------|-------|
| 1                | Phương pháp độc thoại (giảng -> nghe -> tự hiểu...)                   | 212      | 34.1  |
| 2                | Phương pháp thảo luận nhóm theo chủ đề pháp luật                      | 351      | 56.5  |
| 3                | Phương pháp nêu tình huống (nêu tình huống -> tranh luận -> kết luận) | 499      | 80.4  |
| 4                | Phương pháp khác  | 14       | 2.3   |
| <i>Tổng cộng</i> |   | 621      | 100.0 |

**Câu 25.** Hình thức tổ chức giáo dục pháp luật?

| STT | Hình thức giáo dục pháp luật | Số phiếu | Tỷ lệ |
|-----|------------------------------|----------|-------|
|-----|------------------------------|----------|-------|

|                  |                                |     |       |
|------------------|--------------------------------|-----|-------|
| 1                | Mở các lớp bồi dưỡng, tập huấn | 322 | 51.8  |
| 2                | Mở các khóa đào tạo chính quy  | 351 | 56.5  |
| 3                | Mở các chuyên mục trên báo chí | 210 | 33.8  |
| 4                | Tổ chức thi tìm hiểu pháp luật | 233 | 37.5  |
| 5                | Hình thức khác                 | 8   | 1.3   |
| <i>Tổng cộng</i> |                                | 621 | 100.0 |

**Câu 26.** *Yếu tố tác động đến giáo dục pháp luật?*

| STT              | Yếu tố tác động           | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|---------------------------|----------|-------|
| 1                | Yếu tố kinh tế - xã hội   | 404      | 65.1  |
| 2                | Yếu tố chính trị - xã hội | 378      | 60.9  |
| 3                | Yếu tố văn hóa - xã hội   | 371      | 59.7  |
| 4                | Yếu tố pháp luật - xã hội | 383      | 61.7  |
| <i>Tổng cộng</i> |                           | 621      | 100.0 |

**Câu 27.** *Các giải pháp nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính?*

| STT              | Các giải pháp  | Số phiếu | Tỷ lệ |
|------------------|--|----------|-------|
| 1                | Nâng cao nhận thức ý thức trách nhiệm của chủ thể và khách thể trong công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính                                    | 423      | 68.1  |
| 2                | Đổi mới nội dung, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính   | 507      | 81.6  |
| 3                | Đảm bảo các điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, văn hóa và pháp luật cho việc nâng cao chất lượng giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính | 399      | 64.3  |
| 4                | Giải pháp khác   | 18       | 2.9   |
| <i>Tổng cộng</i> |  | 621      | 100.0 |

*Ghi chú:* Trong các bảng trên, *biến không hợp lệ* có nghĩa là thông tin liên quan đến câu hỏi đó không được người trả lời cung cấp. Ví dụ, trong bảng số liệu về cấp hành chính có 2 biến không hợp lệ nghĩa là có 2 công chức không ghi mình thuộc cấp hành chính nào. *Tỷ lệ hợp lệ* là tỷ lệ tính theo số biến hợp lệ. *Tỷ lệ cộng dồn* là cộng dồn theo các biến hợp lệ.