

R

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA



ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ

MÃ SỐ: 99-98-129

NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG TÀI LIỆU THỰC HÀNH
MÔN KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH
VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
THEO PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG

CHỦ NHIỆM: TS. LƯU KIẾM THANH

Thư ký: ThS. Hoàng Xuân Tuyên

Các thành viên: ThS. Nguyễn Thu Hà

ThS. Nguyễn Thanh Hương

TS. Nguyễn Văn Hậu

HÀ NỘI - 2002

5442

8/8105

MỤC LỤC

Trang

MỞ ĐẦU	5
1. Tính cấp thiết của đề tài	5
2. Mục tiêu của đề tài	7
3. Đối tượng nghiên cứu	8
4. Các phương pháp nghiên cứu	8
5. Bố cục nội dung	8
Chương I: PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG TRONG ĐÀO TẠO HÀNH CHÍNH	9
I. TỔNG QUAN VỀ PHƯƠNG PHÁP GIẢNG DẠY	9
1. Khái niệm về phương pháp giảng dạy	9
2. Cấu trúc của phương pháp giảng dạy	11
3. Hệ thống các phương pháp giảng dạy	14
3.1. <i>Lược sử vấn đề</i>	14
3.2. <i>Sự tiến triển của các phương pháp mới</i>	20
3.3. <i>Mô hình tổng quan hệ thống các phương pháp giảng dạy</i>	22
II. PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG TRONG ĐÀO TẠO HÀNH CHÍNH	25
1. Khái quát về phương pháp tình huống	25
2. Tình huống là gì?	29
3. Mục đích sử dụng tình huống	30
4. Phân loại tình huống	31
5. Soạn thảo tình huống	34
5.1. <i>Những nguyên tắc soạn thảo</i>	34
5.2. <i>Những tiêu chí lựa chọn tình huống</i>	35
5.3. <i>Những cách thức lựa chọn tình huống</i>	35
5.4. <i>Kết cấu tình huống</i>	36
6. Thảo luận và phân tích tình huống	40
6.1. <i>Ý nghĩa của việc phân tích tình huống</i>	40
6.2. <i>Các giai đoạn của phân tích tình huống</i>	41
7. Kỹ thuật giảng dạy theo phương pháp tình huống	43
7.1. <i>Điều khiển tình huống</i>	43
7.2. <i>Các khâu của kỹ thuật giảng dạy theo phương pháp tình huống</i>	43
7.3. <i>Cùng thảo luận với người học</i>	44
7.4. <i>Các giai đoạn sử dụng tình huống</i>	44
7.5. <i>Những nguyên tắc sử dụng tình huống</i>	45

8. Yếu tố “trò chơi” trong tình huống	46
9. Những điều kiện giảng dạy cần thiết	47
9.1. Về giảng viên	47
9.2. Về học viên	47
9.3. Về phương tiện giảng dạy	48

Chương II. NỘI DUNG CỦA TÀI LIỆU “KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC” THEO PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG

I. VỀ SỰ CẦN THIẾT MÔN KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Sự cần thiết của môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản văn bản quản lý nhà nước trong chương trình đạo tạo hành chính

1.1. Vai trò của văn bản quản lý nhà nước trong hoạt động hành chính nhà nước

1.2. Sự cần thiết của môn văn bản quản lý nhà nước trong chương trình đạo tạo hành chính

2. Nội dung môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản văn bản quản lý nhà nước

2.1. Ở bậc đại học

2.2. Ở bậc trên đại học

3. Những phương pháp được áp dụng

2.1. Phương pháp nghiên cứu

2.2. Những phương pháp giảng dạy chính

II. TÌNH HUỐNG TRONG SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG PHƯƠNG DIỆN THỰC HÀNH CỦA MÔN KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Những tình huống trong soạn thảo văn bản quản lý nhà nước

1.1. Tình huống từ nội dung môn học

1.2. Tình huống thực tiễn hay tình huống trong áp dụng văn bản

2. Những phương diện thực hành của môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản văn bản quản lý nhà nước

III. NỘI DUNG TÀI LIỆU THỰC HÀNH MÔN KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG	65
1. Những chủ đề của môn học “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước”	65
2. Kết cấu tài liệu thực hành môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” theo phương pháp tình huống	65
2.1. Cấu trúc nội dung tài liệu	65
2.2. Cấu trúc tình huống	67
3. Kết cấu nội dung tài liệu thực hành môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước theo chủ đề môn học	68
3.1. Tình huống về chủ thể ban hành văn bản	68
Tình huống 1: “Việc của ai: bộ phận tổ chức hay bộ phận chuyên môn?”	68
Tình huống 2: “Có thể tự khen thưởng mình được không?”	71
Tình huống 3: “Quyết định của chánh thanh tra có trái thẩm quyền không?”	73
3.2. Tình huống về phân loại văn bản	76
Tình huống 4: “Bản chính hay bản sao?”	76
Tình huống 5: “Quyết định hay thông báo?”	78
Tình huống 6: “Quyết định quy phạm pháp luật hay quyết định cá biệt”	82
3.3. Tình huống về quy trình xây dựng và ban hành văn bản	85
Tình huống 7: “Ký tắt, tắt vào đâu?”	85
Tình huống 8: “Giấc mơ của ông chánh văn phòng”	87
3.4. Tình huống về nội dung điều chỉnh	94
Tình huống 9: “Bào mòn tường bằng cách nào?”	94
Tình huống 10: “Gậy ông đập lưng ông”	96
3.5. Tình huống về ngôn ngữ và văn phong	98
Tình huống 11: “Chiều hay căn cứ? Theo hay xét?”	98
3.6. Tình huống về thể thức văn bản	101
Tình huống 12: “Văn bản quản lý nhà nước được đọc bắt đầu từ đâu?”	101
Tình huống 13: “Thay mặt hay không thay mặt?”	103
3.7. Tình huống về đánh giá văn bản	105

Tình huống 14: “Có nên tăng thuế môn bài hay không?”	105
3.8. Tình huống về tổ chức sử dụng văn bản	108
Tình huống 15: “Sửa đâu sai đây”	108
3.9. Tình huống về quản lý văn bản	110
Tình huống 16: “Văn bản tổ chức-nhân sự có thuộc trách nhiệm lưu trữ của văn thư ”	110
4. Hướng dẫn của giảng viên trong quá trình nghiên cứu và thảo luận tình huống	112
4.1. Sử dụng phương pháp phân tích tình huống - thí dụ mẫu là tình huống “Thông báo hay quyết định?”	112
4.2. Sử dụng phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu - thí dụ mẫu là tình huống “Giấc mơ của ông Chánh văn phòng”	117
KẾT LUẬN	141
TÀI LIỆU THAM KHẢO	142

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Phương pháp giảng dạy là một trong những yếu tố quan trọng nhất của quá trình dạy học. Bởi lẽ, cùng một nội dung nhưng người học có hứng thú, có tích cực không, có để lại dấu ấn sâu sắc và khơi dậy những tình cảm lành mạnh trong tâm khảm mình hay không phần lớn phụ thuộc vào phương pháp truyền đạt mà người dạy áp dụng.

Trong quá trình dạy học người dạy phải tìm tòi những phương pháp giảng dạy thích hợp cho mỗi bài học nhằm đạt hiệu quả truyền đạt kiến thức có hiệu quả nhất. Đó là một công việc không đơn giản, đòi hỏi sự nỗ lực và sáng tạo của người dạy.

Cho đến nay phương pháp giảng dạy vẫn là một hiện tượng sự phạm được các nhà giáo dục đặc biệt chú ý. Những quan điểm về vấn đề này cũng rất phong phú và đa dạng. Các khái niệm, phạm trù, cách phân loại, xu thế phát triển cũng như nhiều vấn đề khác của phương pháp giảng dạy vẫn là những vấn đề đang được tranh luận, chưa có ý kiến thống nhất. Tuy nhiên, việc áp dụng những phương pháp nào đây trong giảng dạy hành chính sẽ đem lại hiệu quả cao là vấn đề đã phần nào được giải quyết thoả đáng. Đó chính là việc sử dụng *phương pháp tình huống* vào đào tạo, bồi dưỡng công chức nhằm tạo ra cho người học tính thích ứng, đổi mới tư duy, đặc biệt là phát triển kỹ năng và thái độ phục vụ trong công vụ.

Yêu cầu về việc áp dụng phương pháp tình huống trong giảng dạy hành chính còn xuất phát từ những nguyên tắc giảng dạy cho người học là người lớn tuổi. Những nguyên tắc đó (learning principles) có thể là:

- Người lớn tuổi tham gia vào hoạt động học tập cùng với hệ thống các quan điểm và kinh nghiệm bản thân dưới tác động của quá trình học tập, tức là với một hệ thống tư duy, cảm xúc và thái độ đã định hình.
- Người dạy những người học lớn tuổi cần biết rằng người học sẽ tiếp thu người điều giảng dạy theo cách của mình. Trong trường hợp các quan điểm có khác nhau thì người dạy phải chú ý và lấy quan điểm của người học làm trọng.
- Người học có quan điểm và thái độ tích cực sẽ tham gia tương ứng vào quá trình học tập, ngược lại, những người học có quan điểm và thái độ tiêu cực sẽ không “mặn mà” với việc học tập và hay bị môi trường chi phối, do đó cần có những biện pháp “khuyến khích” học tập tích cực.

- Người học lớn tuổi thường thiên về thay đổi hướng tư duy của chính mình hơn là tiếp nhận người khuôn mẫu (standards) và hệ khái niệm do người khác “nhồi” cho.
- Người học lớn tuổi phản ứng với kinh nghiệm hoặc những thông tin khác được truyền đạt trong học tập theo cách của mình tùy thuộc vào tri thức và kinh nghiệm bản thân chứ không theo hướng được nghe trình bày.
- Người học tiếp thu tốt hơn khi họ tích cực tổ chức lại và lồng ghép những điều mới học vào quan điểm riêng của chính mình.
- Người dạy cần quy chuẩn hoá cách ứng xử phù hợp với vai trò của người thầy. Người dạy cần biết cảm nhận những giá trị lớn lao của hoạt động giảng dạy và đánh giá kết quả của quá trình đó xuất phát từ người giá trị đó, chứ không đơn thuần coi giảng dạy chỉ là một quá trình chuyển giao tri thức. Hoạt động giảng dạy là một quá trình “chuyển tiếp” (integral part) của cuộc sống và là một công việc quan trọng, đồng thời nó còn có vai trò xã hội, văn hóa khác nữa.
- Người học lớn tuổi sẽ học tập tốt hơn trong môi trường có mối quan hệ tin cậy, có các điều kiện để tương tác, để kiểm tra kỹ năng của mình trong một môi trường “an toàn”.

Trong đào tạo và bồi dưỡng hành chính việc không ngừng hoàn thiện và nâng cao hiệu quả của các phương pháp giảng dạy là một vấn đề cần thiết. Có nhiều phương pháp để thực hiện những mục tiêu của đào tạo như việc hướng tới tổ chức đào tạo có hiệu quả, sao cho đó không chỉ là quá trình chuyển giao kiến thức, mà còn chuyển giao kỹ năng vào những công việc và tạo sự thay đổi về hành vi, kích thích được sự tự hoàn thiện, cải tiến và nâng cao năng lực làm việc. Những phương pháp “giảng bài trên lớp” truyền thống giúp cho học viên có được những kiến thức lý thuyết cần thiết nhằm tạo lập tư duy mới về Nhà nước, tổ chức bộ máy nhà nước, kinh tế, cải cách kinh tế, cải cách hành chính, v.v.. Tuy nhiên, như vậy chưa đủ. Quá trình đào tạo và bồi dưỡng còn phải đem lại những kỹ năng thực tiễn hoạt động điều hành quản lý, có những giải pháp cụ thể, quyết đoán đối với những tình huống của đời sống thực tế hết sức đa dạng và phức tạp. Để đạt được mục tiêu đó việc áp dụng phương pháp tình huống là một cứu cánh cần được quan tâm.

Phương pháp tình huống có thể được áp dụng vào giảng dạy nhiều môn học khác nhau của chương trình đào tạo, bồi dưỡng hành chính, trong đó việc áp dụng vào giảng dạy môn “*Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước*” là hết sức cần thiết, bởi lẽ:

- Văn bản quản lý nhà nước có vai trò hết sức to lớn và quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước;
- Văn bản luôn luôn đòi hỏi người ban hành hoặc áp dụng phải có những kỹ năng thực tiễn nhất định về chuyên môn mà văn bản đề cập và về kỹ thuật soạn thảo cũng như áp dụng văn bản.
- Văn bản là một hình thức quan trọng, cơ bản để thể hiện tư duy, là công cụ không thể thay thế để phát huy và phát triển những khả năng sáng tạo của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ.
- Văn bản là hình thức thông thường nhất thể hiện rõ nét trình độ văn minh quản lý, tính văn hoá của mỗi cán bộ, công chức. Trình độ và tính văn hóa đó không ở trạng thái tĩnh, mà luôn luôn “động”, phát triển và hoàn thiện cùng với cá nhân mỗi cán bộ, công chức.
- Môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản văn bản cung cấp cho người học những kiến thức bổ trợ nhằm sử dụng tốt hơn, có hiệu quả hơn những kiến thức về hành chính khác.

Với những ý nghĩa nêu trên, môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” cần phải được giảng dạy bằng phương pháp tình huống với một tỷ lệ nhất định nhằm hiện thực hoá những mục tiêu đào tạo. Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp tình huống vào giảng dạy môn học này, và đặc biệt là việc biên soạn những giáo trình lý luận, cũng như thực hành phục vụ cho mục tiêu đó cho đến nay cũng chưa thực hiện được bao nhiêu. Có thể thấy, cho đến nay vẫn chưa có một tài liệu thực hành nào theo phương pháp tình huống về kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước. Do đó, việc biên soạn một tài liệu như vậy có tính khoa học và thực tiễn là một yêu cầu cấp bách, nhất là trong điều kiện hiện nay khi công tác đào tạo và bồi dưỡng ngày càng được mở rộng và nâng cao, mà trong đó môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” là không thể thiếu.

2. Mục tiêu của đề tài

Đề tài được triển khai nghiên cứu, đánh giá tổng quan những phương pháp giảng dạy thông dụng, đặc biệt nhấn mạnh vai trò của phương pháp tình huống trong giảng dạy hành chính nhằm áp dụng một cách có khoa học và hiệu quả phương pháp đó vào giảng dạy hành chính.

Trên cơ sở lý luận khoa học về vai trò và bản chất của phương pháp tình huống đề tài kiến nghị những yêu cầu, cấu trúc nội dung của giáo trình “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước”

mang tính thực hành theo phương pháp tình huống phục vụ cho đào tạo và bồi dưỡng cán bộ, công chức.

3. Phạm vi nghiên cứu.

Nhằm mục tiêu xây dựng tài liệu “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” mang tính thực hành theo phương pháp tình huống, phạm vi nghiên cứu của đề tài bao gồm:

- Lý thuyết về những phương pháp giảng dạy.
- Vai trò của phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính.
- Những phương diện thực hành của môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước”.
- Cấu trúc nội dung của giáo trình “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước”.
- Hệ thống tình huống trong xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước.
- Phương thức trình bày tình huống và những tình huống mẫu.
- Yêu cầu đối với người dạy thực hành môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” theo tình huống.

4. Các phương pháp nghiên cứu

Đề tài tiếp cận phương pháp luận của phép duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, lấy học thuyết Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng về giáo dục là cơ sở lý luận.

Nhằm triển khai những nội dung cụ thể của đề tài, những phương pháp mô tả thông qua khảo sát, phân tích và tổng hợp đã được áp dụng nhất quán. Những tri thức về phương pháp giảng dạy được thu thập và hệ thống hoá từ nhiều nguồn tư liệu khác nhau như sách, báo, tài liệu hội thảo ... ở trong nước và từ nước ngoài.

5. Bố cục nội dung

Đề tài có bố cục nội dung bao gồm Phần mở đầu, hai chương và Kết luận, trong đó:

Chương I: Phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính

Chương II: Nội dung của tài liệu “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” theo phương pháp tình huống

Cuối đề tài là “Tài liệu tham khảo”.

Trong đề tài sử dụng 18 sơ đồ và 3 bảng.

CHƯƠNG I

PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG TRONG ĐÀO TẠO HÀNH CHÍNH

I. TỔNG QUAN VỀ PHƯƠNG PHÁP GIẢNG DẠY

1. Khái niệm về phương pháp giảng dạy

Giảng dạy là quá trình chuyển giao cho thế hệ kế tiếp những kinh nghiệm xã hội trong một định lượng vừa đủ để có thể tiếp tiếp duy trì và phát triển xã hội. Như vậy, đó là một quá trình tương tác giữa người dạy và người học nhằm mục đích để người học có được những tri thức xã hội đã được tích lũy. Quá trình đó là một bộ phận quan trọng của hoạt động sư phạm, mà trong đó đặt ra nhiều phương pháp khác nhau và trong cả những tình huống không thể có sự lựa chọn tùy ý người ta vẫn phải giảng dạy, giáo dục bằng một cách nào đó.

Hiện nay có nhiều định nghĩa về phương pháp giảng dạy (hay phương pháp dạy học) khác nhau:

“Phương pháp dạy học là cách thức tương tác giữa thầy và trò nhằm giải quyết các nhiệm vụ giáo dục, giáo dục và phát triển trong quá trình dạy học” (Babanxki Iu.K., 1983).

“Phương pháp dạy học là một hệ thống những hành động có mục đích của giáo viên nhằm tổ chức hoạt động nhận thức và thực hành của học sinh, đảm bảo học sinh lĩnh hội nội dung học vấn” (Lecne. I. Ia, 1983).

“Phương pháp dạy học là cách thức hoạt động tương hỗ giữa thầy và trò nhằm đạt được mục đích dạy học. Hoạt động này được thể hiện trong việc sử dụng các nguồn nhận thức, các thủ thuật lô gic, các dạng hoạt động độc lập của học sinh và cách thức điều khiển quá trình nhận thức của thầy giáo” (Drevec I.D. 1980)

v.v...

Dẫu có nhiều quan niệm khác nhau, song các nhà sư phạm đều có thể thống nhất rằng: Phương pháp giảng dạy là một yếu tố quan trọng của quá trình giảng dạy, bởi lẽ thiếu nó việc chuyển giao kinh nghiệm không thể thực hiện được. Bản thân kinh nghiệm chuyển giao là nội dung giảng dạy được trình bày trong các chương trình và giáo trình giảng dạy. Chính vì vậy, việc lĩnh hội những nội dung giảng dạy là mục đích của quá trình giảng dạy, còn các phương pháp giảng dạy là cách thức để đạt mục tiêu đó. Mọi phương pháp đều bao gồm các hành động kế tiếp nhau hướng tới đạt mục tiêu. Riêng phương pháp giảng

dạy là những hành động của người dạy và người học tương tác với nhau.

Tóm lại, có thể thấy: *phương pháp giảng dạy là một hệ thống các hành động kế tiếp của người dạy nhằm tổ chức hoạt động nhận thức và thực hành của người học hướng tới lĩnh hội những nội dung giảng dạy.*

Về tổng thể, phương pháp giảng dạy có những dấu hiệu đặc trưng sau đây:

- Phản ánh sự vận động của quá trình nhận thức của người học nhằm đạt được mục đích đặt ra;
- Phản ánh sự vận động nội dung đã được nhà trường quy định;
- Phản ánh cách thức trao đổi thông tin giữa người dạy và người học;
- Phản ánh cách thức điều khiển hoạt động nhận thức và kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động nhận thức.

Có thể thấy, lý luận về phương pháp giảng dạy đã được xây dựng trên cơ sở kế thừa và phát triển những thành tựu về tâm lý học sư phạm và lý luận dạy học, đặc biệt là những tư tưởng mới về dạy học và phát triển, những thành tựu trong nghiên cứu lý thuyết nội dung học vấn, tối ưu hoá quá trình dạy học.

Trên phương diện phương pháp luận, quan điểm cấu trúc hệ thống, quan điểm phức hợp, v.v... đã được vận dụng về việc nghiên cứu phương pháp giảng dạy, xem phương pháp giảng dạy như một quá trình toàn vẹn, một đối tượng nhiều mặt, nhiều cấp độ, do đó trong quá trình nghiên cứu các phương pháp giảng dạy đã được xem xét từ những góc độ hướng nội (bên trong) cũng như hướng ngoại (bên ngoài); trong mối quan hệ với mục đích, nội dung, phương tiện, ở cấp độ đại cương và bộ môn, ở cấp học và độ tuổi, v.v...

Hệ thống các phương pháp giảng dạy là một bộ phận cấu thành của hệ thống các phương pháp giáo dục hay phương pháp sư phạm, mà những phương pháp đó được hình thành theo những định hướng sau đây:

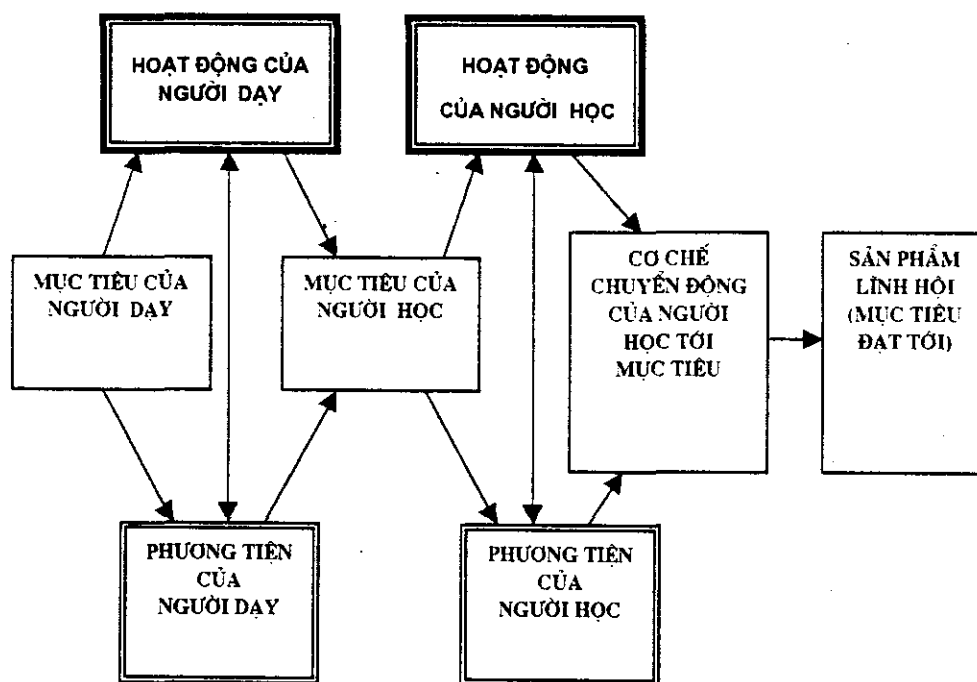
- Thực tiễn giáo dục tự tìm ra những phương pháp của mình theo kinh nghiệm chủ nghĩa;
- Những phương pháp sư phạm được xây dựng trên cơ sở những quy tắc đã được xác định của khoa học tâm lý;
- Việc ứng dụng những phương pháp khoa học tâm lý vào công tác giáo dục cho phép xác lập phương pháp sư phạm.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu và ứng dụng những phương pháp giảng dạy không thể không tính đến tác động của những định hướng đó.

2. Cấu trúc của phương pháp giảng dạy

Các nhà sư phạm nhận thấy rằng: Nếu chúng ta xem xét những điều kiện trong đó giáo dục tiến triển, chúng ta sẽ thấy rằng sự tăng trưởng của những hiểu biết có liên quan, sự phát triển của các nghiên cứu, những vận động phương pháp luận có suy nghĩ hơn, có cơ sở hơn, đã góp một phần quan trọng vào sự tiến triển ấy. Một trong những điều kiện đó có thể là việc nghiên cứu cấu trúc của phương pháp giảng dạy.

Cấu trúc của phương pháp giảng dạy là những yếu tố cấu thành và những mối quan hệ giữa chúng nhằm kiến tạo quá trình giảng dạy như một chỉnh thể. Có thể trình bày cấu trúc đó theo Sơ đồ 1. Cấu trúc của phương pháp giảng dạy:



Sơ đồ 1. Cấu trúc của phương pháp giảng dạy

Theo sơ đồ trên người học trong quá trình giảng dạy, một mặt là đối tượng tác động của người dạy, mặt khác – là một trong những chủ

thể của trình giảng dạy. Để người dạy sau khi xác định được mục tiêu tác động có thể thành công cần phải sao cho người học cũng hình thành mục tiêu tương ứng với mục tiêu người dạy đã đặt ra. Như vậy, nếu người dạy đặt nhiệm vụ truyền tải một lượng kiến thức nhất định hay tạo lập những kỹ năng nào đó cho người học, thì người dạy sẽ đạt được mục tiêu một khi ở người học xuất hiện mong muốn hiểu người dạy muốn nói gì hay chấp thuận thực hiện những bài tập được giao. Hơn thế nữa, người dạy chỉ có thể đặt ra mục tiêu và xác định những phương tiện cần thiết để đạt được mục tiêu đó, một khi ở chừng mực nhất định nắm được những đặc tính của đối tượng tác động (người học), những tính chất chung của quá trình lĩnh hội (cơ chế chuyển động của người học tới mục tiêu). Trong trường hợp này một lượng kiến thức tối thiểu về cơ chế đó là không thể không có.

Giảng dạy là một hoạt động nhiều mặt và phức tạp, vì vậy, cần tìm hiểu chức năng, nhiệm vụ của nó, hình thành những định hướng chung trước khi nghiên cứu những vấn đề cụ thể. Việc này sẽ giúp người dạy dễ dàng hướng vào mục đích chung trong suốt quá trình hoạt động lâu dài của mình, tránh hiện tượng tản mạn trong quá trình hoạt động cụ thể.

Biết được mục tiêu và đặc tính của quá trình lĩnh hội, người dạy sẽ hoạch định và tiến hành hoạt động với việc sử dụng những phương tiện vật thể, thực hành, trí tuệ và cảm xúc để khơi dậy mục tiêu tương ứng trong người học, và từ đó người học sẽ vận dụng những phương tiện của mục để tiến hành hoạt động lĩnh hội những kiến thức được truyền đạt. Như vậy, hoạt động của người học là vận hành cơ chế lĩnh hội nhằm chuyển dịch tới mục tiêu của quá trình giảng dạy. Nếu không đạt tới được (hoặc gần tới được) mục tiêu đó thì không thể nói tới một phương pháp nào đó. Một khi mục tiêu không được đạt tới thì có thể nói rằng phương pháp sử dụng là không thích hợp, hoặc sử dụng không đúng hay chưa chính xác. Tiêu chí để đánh giá tính hoàn chỉnh, đúng đắn của một phương pháp chỉ có thể là tính ổn định, nhất quán trong việc đạt tới mục tiêu với một khoảng thời gian tối ưu và nỗ lực tối thiểu.

Mục tiêu của giảng dạy nói chung, như đã nói ở trên là chuyển đạt giữa các thế hệ những kiến thức mà nhân loại tích lũy được trong lịch sử tồn tại của mình. Tùy theo nhu cầu của xã hội mà những mục tiêu giảng dạy được hình thành. Mục tiêu của nền giáo dục Việt Nam là “đào tạo con người Việt Nam phát triển toàn diện, có đạo đức, tri thức, sức khỏe, thẩm mỹ và nghề nghiệp, trung thành với lý tưởng độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo

vệ Tổ quốc” (Điều 2 Luật Giáo dục). Tuy nhiên, những mục tiêu có tính chất pháp lý-xã hội học đó cần được chuyển sang ngôn ngữ sư phạm, tức là cần phải xác định người học cần phải lĩnh hội những gì để có thể trở thành những con người cần thiết cho chủ nghĩa xã hội. Như vậy, cần phải làm rõ những yêu cầu của xã hội đối với người học thông qua nội dung giáo dục, những nội dung phù hợp với những mục tiêu mà xã hội đặt ra. Nội dung giáo dục có thể được chiết xuất ra từ kinh nghiệm xã hội hay văn hoá xã hội đã được tích lũy trong tiến trình lịch sử xã hội. Và bởi vậy, để xác định nội dung giáo dục cần làm rõ những yếu tố cấu thành văn hóa xã hội.

Việc phân tích nội dung của văn hóa như một hoạt động cho thấy yếu tố hàng đầu và quan trọng là tri thức về tự nhiên, xã hội, kỹ thuật, những phương thức hoạt động và về bản thân con người. Chính thế, trước khi thực hiện một hoạt động có mục đích con người cần biết sẽ tiến hành hoạt động đó để làm gì và như thế nào.

Tuy nhiên, tri thức về thế giới, kể cả những phương thức hoạt động nữa vẫn chưa thể đủ, mà còn cần phải tiến hành những phương thức đó trong thực tiễn. Việc nắm vững những lý thuyết về phương pháp sửa chữa máy tính chưa hẳn đã đảm bảo cho việc sửa chữa được một cái máy tính nào đó bị hỏng hóc. Cũng như vậy là việc thuộc lòng những yêu cầu về nội dung và thể thức của văn bản quản lý nhà nước không hẳn đã có thể viết được một văn bản cụ thể đạt yêu cầu đặt ra. Để làm được việc đó cần phải tuân thủ những kinh nghiệm tiến hành các phương thức hoạt động nhất định.

Hơn thế nữa, biết và có khả năng thực hiện hoạt động (kỹ năng) là một chuyện, còn có sẵn sàng cải biến những tri thức và kỹ năng đó hay không, tức là sáng tạo khi thay đổi hoàn cảnh, điều kiện quen thuộc, lại là chuyện khác. Bởi vậy, kinh nghiệm hoạt động sáng tạo cũng là yếu tố của nội dung văn hóa. Nếu như thành phần tri thức và kỹ năng có thể được xác định tương đối rõ ràng hay cụ thể ở mức nào đó, thì kinh nghiệm sáng tạo không dễ gì nhận biết. Yếu tố cấu thành này của văn hóa thể hiện trong vận dụng những tri thức và kỹ năng có được trước đây vào hoàn cảnh mới, việc nhận thức ra được thuộc tính mới của đối tượng quen thuộc ... Như vậy, trước hết, dạy học là nhằm cung cấp cho người học một hệ thống kiến thức, kỹ năng và kỹ xảo phù hợp với yêu cầu của xã hội hiện đại.

Cuối cùng, cần thấy rằng: kinh nghiệm cảm xúc đối với thực tiễn, những quan hệ đạo đức, thẩm mỹ có tác động nhất định đối với quá trình giảng dạy. Bởi lẽ người ta có thể biết, làm và sáng tạo theo nhiều cách khác nhau: tích cực, tiêu cực hay thờ ơ. Như vậy, dạy học là để hình thành ở người học những quan điểm, thái độ, niềm tin đối

với các phạm trù đạo đức, lao động, thẩm mỹ, thể dục và đối với thế giới nhằm phát triển những phẩm chất tốt đẹp trong mỗi con người. Có thể nói đó chính là ba chức năng của dạy học: giáo dục, giáo dục và phát triển. Chúng góp phần thúc đẩy hoàn thiện những nội dung văn hóa trong hoạt động giảng dạy. Việc hình thành những kinh nghiệm cảm xúc thông qua sự cảm thông, đồng xúc cảm với những mối quan hệ giữa con người với thế giới xung quanh. Nếu như những hoạt động nắm bắt tri thức, tạo lập kỹ năng và vận hành sáng tạo không gây dựng nên các cảm xúc tích cực thì những kinh nghiệm cảm xúc sẽ không hình thành. Một khi người học bắt gặp những hiện tượng mà xã hội chúng ta nhìn nhận một cách tiêu cực, mà người dạy không biết tạo cho họ thái độ tương ứng thì người học chắc gì đã có được thái độ đó.

3. Hệ thống các phương pháp giảng dạy

3.1. *Lược sử vấn đề*

Hệ thống các phương pháp giảng dạy xưa nay vốn là vấn đề được các nhà sư phạm quan tâm hàng đầu, bởi lẽ nó là yếu tố quyết định đối với chất lượng của công tác giảng dạy. Vấn đề có lẽ không những chỉ là giảng dạy những gì, mà còn là giảng dạy như thế nào.

Hoạt động của người dạy và người học trên lớp học là rất đa dạng, phong phú, do đó số lượng những phương pháp giảng dạy cũng tồn tại không ít. Các nhà sư phạm cho rằng có vài chục phương pháp khác nhau. Tuy nhiên, tiêu chí phân loại không thống nhất giữa các nhà nghiên cứu dẫn tới những khác biệt cơ bản trong việc xác định hệ thống các phương pháp giảng dạy. Thí dụ như sự quan sát độc lập và bài tập thực nghiệm được coi là những phương pháp khác nhau, trong khi đó bài tập thực nghiệm đòi hỏi phải có sự quan sát độc lập. Hay việc coi phương pháp luyện tập và giải bài tập là những phương pháp khác nhau thật khó chấp nhận được khi mà việc giải bài tập là một bộ phận không thể thiếu của phương pháp luyện tập. Cũng như vậy là việc cho rằng phương pháp thực hành, thực nghiệm và đồ họa là những phương pháp khác nhau, tuy nhiên, phương pháp thực nghiệm và đồ họa cũng chính là thực hành.

Việc hệ thống hoá các phương pháp giảng dạy luôn luôn là một nhu cầu bức bách đối với các nhà nghiên cứu và thực hành sư phạm.

Trước hết, có ý kiến phân chia rồi tổng hợp các phương pháp giảng dạy thành ba nhóm: ngôn từ, trực quan và thực hành, xuất phát từ quan niệm cho rằng từ ngữ, hình ảnh và thực tiễn dường như là những nguồn nhận thức. Tuy vậy, trên thực tế từ ngữ và hình ảnh không phải là nguồn nhận thức, mà là những phương tiện nhận thức, hơn thế nữa phần lớn các phương pháp không thể phân biệt theo tiêu

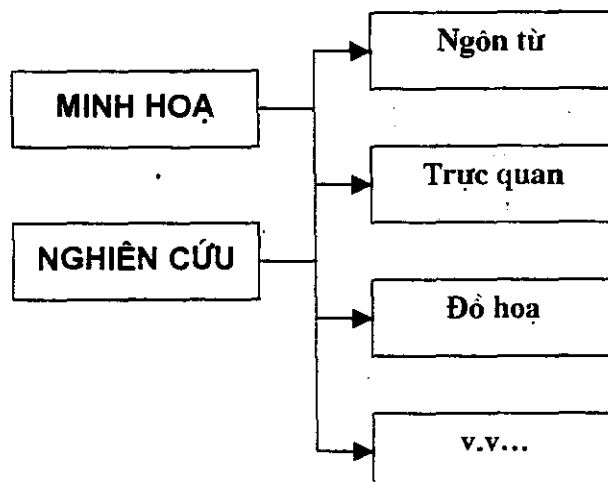
chí này. Đúng như vậy, nhiều phương pháp cùng một lúc đều dùng đến ngôn từ, hình ảnh và đồ họa, hoặc kết hợp hai trong số những phương tiện đó. Thêm vào đó, những phương pháp nêu trên không phản ánh hoạt động nhận thức của người học, thí dụ như khi nghiên cứu sách giáo khoa, tài liệu học tập người học cần phải nắm được những nội dung đã có, làm bài tập và như vậy là thực hiện hoạt động sáng tạo với phương pháp này. Song cũng thật khó khăn định người học tiến hành hoạt động nhận thức khác nhau như thế nào nếu chỉ nêu lên tên gọi các phương pháp là nghiên cứu tài liệu, thực nghiệm hoặc nghe thuyết trình. Trong khi đó sự học tập trước hết là hoạt động nhận thức của người học. Từ đặc điểm của hoạt động nhận thức có thể xác định mức độ nắm vững tri thức và sự phát triển của trí tuệ người học. Cũng chính vì vậy người dạy cần phải biết được người học sẽ thực hiện những hoạt động nhận thức nào, tương ứng với những phương pháp được sử dụng.

Hai là, một số nhà nghiên cứu dựa vào tiêu chí tỷ trọng giữa người dạy và người học tham gia vào hoạt động chung phân loại các phương pháp giảng dạy thành: phương pháp giảng viên trình bày kiến thức, phương pháp trao đổi và phương pháp người học tự học. Những phương pháp như vậy cũng không phản ánh thực chất hoạt động nhận thức của người học, bởi lẽ việc người dạy trình bày có thể là giải thích minh họa hoặc nêu vấn đề, phương pháp trao đổi có thể là mang tính chất tái hiện, còn việc người học tự học là tái hiện hoặc sáng tạo. Và trong mọi phương pháp đó đều có sự tham gia của cả người dạy lẫn người học. Không có quá trình đó không thể có hoạt động giảng dạy. Dù cho vai trò của người học lớn đến đâu đi nữa, hoạt động hướng dẫn và kiểm tra của người dạy trong việc cấu trúc kiến thức, phân loại chúng để trình bày tương ứng và hiệu chỉnh trong hoặc sau khi giải bài tập là rất cần thiết. Do đó việc tự học chỉ là một hình thức tổ chức học tập, chứ không thể coi là phương pháp giảng dạy.

Ba là, có ý kiến cho rằng cần dựa vào sự phân tích logic quá trình giảng dạy để xác định và nhóm hợp các phương pháp. Trên cơ sở đó các phương pháp được xây dựng dựa vào việc kết hợp diễn với quy nạp, thêm nữa có thể vận dụng sự so sánh, phân tích và tổng hợp, tổng luận và hệ thống hoá... Cách tiếp cận này không được nhiều người chấp nhận, bởi lẽ nó không phản ánh được mọi phức tạp của quá trình nhận thức trong hoạt động giảng dạy. Sự phân tích logic không chỉ ra được vai trò của nhận thức, hình dung cảm giác, mức độ nỗ lực tự thân người học. Hơn thế nữa, cả diễn dịch lẫn quy nạp, cả phân tích lẫn tổng hợp không thể thực hiện một cách tách biệt, mà bao giờ cũng đi kèm với nhau. Diễn dịch và quy nạp là những phương pháp logic, của bản thân nhận thức hoặc trình bày, chứ không phải của bản thân sự

giảng dạy. Mặc dầu vậy, sự quan tâm đến phương diện lo-gic của vấn đề có ý nghĩa nhất định, bởi lẽ nó cho phép phân tích phương thức tổ chức nội dung kiến thức.

Bốn là, các phương pháp được phân tích trên cơ sở xác định tính chất của hoạt động nhận thức, từ đó có: phương pháp minh hoạ và phương pháp nghiên cứu với những nguồn khác nhau:



Sơ đồ 2. Phân loại phương pháp giảng dạy theo tính chất của hoạt động nhận thức

Năm là, kiến thức với tư cách là một trong những yếu tố của nội dung giáo dục đòi hỏi người dạy phải tổ chức sao cho người học tiếp nhận được thông tin, nhận thức và ghi nhớ được những thông tin đó. Từ đó người dạy dùng lời hoặc kèm theo hình ảnh minh hoạ (như phim, ảnh, đèn chiếu, v.v...) để hướng sự chú ý của người học cảm nhận cảm quan các sự vật và tính chất của chúng, giới thiệu các thuật ngữ, giải thích các khái niệm, chỉ ra những mối quan hệ giữa chúng. Người dạy có thể trình bày bằng cách phân tích, tổng hợp hoặc đan xen cả hai cách. Nhưng dù thế nào thì người dạy cũng tiến hành một hoạt động là truyền đạt lượng kiến thức có sẵn, còn người học thì bằng những biện pháp khác nhau lĩnh hội và ghi nhớ những kiến thức đó. Phương pháp này được gọi là thuyết trình thông tin (còn gọi là giải thích-minh hoạ). Đây là một phương pháp kinh điển và tiết kiệm nhất. Hiện nay, nó vẫn là một phương pháp thông dụng nhất trong giảng dạy. Tuy nhiên, cũng cần phải biết sử dụng nó một cách thích hợp.

Yếu tố thứ hai của nội dung giáo dục là những kỹ năng hoạt động, tức là những cách thức tiến hành một hoạt động nào đó. Yếu tố này cần được người dạy chỉ dẫn, làm mẫu, thí dụ như cách tiến hành một thí nghiệm, cách soạn thảo một văn bản nào đó cụ thể trên thực tiễn, giải những bài tập mẫu, v.v... Phương pháp này được gọi là mô phỏng.

Yếu tố sáng tạo của nội dung giảng dạy đòi hỏi áp dụng phương pháp chuyên biệt. Đó là phương pháp nghiên cứu, trong đó người dạy tổ chức hoạt động tìm hiểu sáng tạo của người học thông qua việc đặt ra và giải quyết những vấn đề hay tình huống. Người dạy chỉ nêu vấn đề, còn việc giải quyết những vấn đề đặt ra được chính người người học tiến hành theo một quy trình có tính nghiên cứu như: quan sát và nghiên cứu sự kiện, hiện tượng; làm sáng tỏ những hiện tượng chưa hiểu có liên quan đến vấn đề đặt ra; đưa ra giả thiết; xây dựng đề cương nghiên cứu; xác định mối liên quan của hiện tượng được nghiên cứu với những hiện tượng khác (kiểm tra giả thiết); kết luận; kiểm tra kết luận; xác định ý nghĩa của kết luận và những khả năng ứng dụng có thể của kết luận. Trong hoạt động giải quyết vấn đề người học có thể rèn luyện khả năng sử dụng những kiến thức và kỹ năng đã có vào hoàn cảnh mới, nhận ra được vấn đề mới và do đó hình thành cho mình một tư duy biến đổi. Tuy nhiên, đây là phương pháp thường được áp dụng với biến thể của nó là phương pháp nghiên cứu cục bộ, khi mà người dạy và người học chỉ tiến hành một số công đoạn nhất định của quá trình nghiên cứu, thí dụ như người dạy đặt vấn đề, người học đưa ra giả thiết; người dạy trình bày sự kiện, người học đưa ra kết luận, v.v... Để tiến hành phương pháp nghiên cứu cục bộ người dạy thường phải áp dụng phương pháp trình bày vấn đề, tức là người dạy đưa ra vấn đề, giải quyết nó, làm rõ những khuynh hướng khác nhau trong việc giải quyết vấn đề, còn người học thì lĩnh hội và phán đoán những kết quả có thể xảy ra.

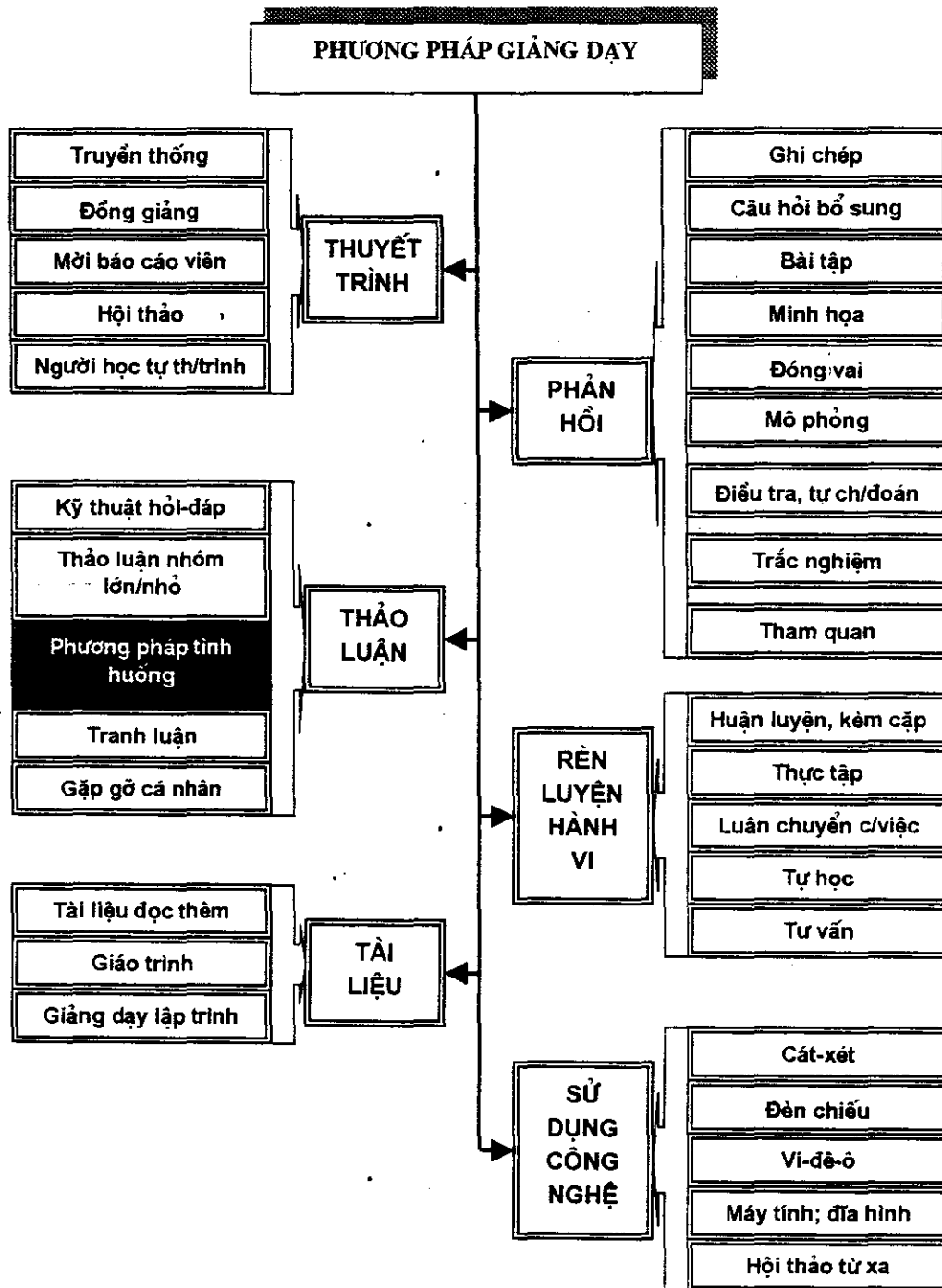
Tóm lại, theo tính chất các yếu tố nội dung giáo dục hệ thống các phương pháp giảng dạy bao gồm: 1) Thuyết trình thông tin (giải thích-minh hoạ); 2) Mô phỏng; 3) Trình bày vấn đề (Nêu vấn đề); 4) Nghiên cứu cục bộ và 5) Nghiên cứu tổng quan.

Sáu là, phương pháp giảng dạy có thể được phân chia thành: phương pháp giảng dạy đại cương và phương pháp giảng dạy bộ môn.

Phương pháp giảng dạy đại cương là mô hình tác dụng tương hỗ giữa người học và người dạy nhằm lĩnh hội nội dung học vấn.

Phương pháp giảng dạy bộ môn là mô hình giảng dạy gồm các phương tiện, thủ thuật của phương pháp lý luận dạy học khi vận dụng vào các môn học cụ thể.

Bây là, theo tính chất trọng tâm của các biện pháp giảng dạy được sử dụng, Yves Poulin phân loại các phương pháp giảng dạy sau đây:



Sơ đồ 3. Các phương pháp giảng dạy
(theo Poulin Y, 1999)

Tám là, phương pháp truyền thống và phương pháp mới.

Trước hết, nói về các phương pháp truyền thống. Khái niệm “truyền thống” ở đây không chỉ nhấn mạnh về tính khởi nguyên của các phương pháp, mà còn hàm ý về khía cạnh phổ biến trong sử dụng của chúng.

Các phương pháp sư phạm truyền thống thường mang nặng tính giáo huấn (theo nghĩa độc đoán và hình thức chủ nghĩa của từ này), mặc dầu chúng phần nào cũng dựa vào trực quan. Quan niệm trực quan của các phương pháp truyền thống vừa duy cảm, vừa duy lý. Các phương pháp truyền thống có thể được xem xét trên những phương diện sau:

- Cách thức giảng dạy: cá nhân, tương hỗ và đồng thời:
 - + *Cách thức cá nhân*: người dạy lần lượt chỉ bảo từng người học.
 - + *Cách thức tương hỗ*: người học dạy lẫn nhau.
 - + *Cách thức đồng thời* (pha trộn): người dạy giảng cho cả lớp hoặc lần lượt cho từng nhóm, trong khi đó những người học khác ôn lại bài cũ hay làm bài tập.
- Phương pháp giảng dạy: giáo điều (thuyết giảng) và phát vấn.
 - + *Phương pháp giáo điều*: người dạy thuyết giảng bằng miệng và không có sự tham gia của người học. Trong bài giảng người dạy phải phân đoạn nội dung trình bày một cách hợp lý, sắp xếp ý tứ một cách chặt chẽ, ngôn ngữ phải dễ hiểu, đơn giản, chính xác. Mỗi phần của bài giảng phải kèm theo một số câu hỏi kiểm tra và bài học kèm theo câu hỏi để tóm tắt những ý chính.
 - + *Phương pháp phát vấn*: dùng câu hỏi để kiểm tra hoặc giúp người học tự mình phát hiện ra một số chân lý nào đó khi họ đã có những yếu tố của những chân lý đó trong đầu. Bằng cách đó có thể giúp người học củng cố kiến thức có được, phát triển khả năng diễn đạt bằng lời, tăng cường hoạt động và kích thích nỗ lực cá nhân của người học. Đây còn là một bài tập thực hành óc logic.

Trong thực tế hai phương pháp trên ít khi được áp dụng tách biệt, mà thông thường trong sự phối hợp nhằm giảm bớt sự đơn điệu và tạo ra một sự linh hoạt làm cho người học phải chú ý, phải suy nghĩ, đồng thời tiết kiệm thời gian, bảo đảm tốt nhất cho sự thành công của bài giảng.

- Phương thức giảng dạy: trình bày, ứng dụng, nhắc lại và kiểm tra.

+ *Phương thức trình bày*: trực quan, bảng đen và thí nghiệm.

+ *Phương thức ứng dụng và nhắc lại*: làm bài tập; nhắc lại và ôn tập; làm việc theo nhóm (tập thể).

+ *Phương thức kiểm tra*: vấn đáp, đọc thuộc lòng, chữa bài tập, bài làm và các kỳ thi.

Còn về các phương pháp mới, thì chúng được sử dụng nhằm tạo điều kiện cho người học thích ứng với môi trường xã hội bằng cách sử dụng khuynh hướng riêng của người học cũng như những hoạt động gắn liền với sự phát triển về tinh thần của người học với ý nghĩ là làm như thế xã hội sẽ phong phú hơn. Những phương pháp mới phần nhiều dựa trên những cơ sở khoa học và thực tiễn của tâm lý học giáo dục. Theo đó: việc giảng dạy phần lớn phải cụ thể và gắn với cuộc sống, tránh kiểu giảng dạy quá lý thuyết, quá giáo điều, sách vở; việc giảng dạy phải dân chủ; các phương pháp áp dụng phải đa dạng và được kết hợp sử dụng thích đáng; nhân cách và tính cách nhà giáo dục có tầm quan trọng hàng đầu. Các phương pháp mới còn có thể được gọi là những phương pháp “lạc quan”, đối lập với những phương pháp truyền thống độc đoán. Các phương pháp “lạc quan” giúp cho phát triển toàn diện những bản chất của người học, một khi không có sự can thiệp thô bạo nào của người dạy vào quá trình lĩnh hội tri thức. Bởi vậy, các phương pháp này còn được gọi là những phương pháp tích cực. Về tổng thể các phương pháp mới có những đặc điểm sau:

- Môi trường học phải phù hợp với đặc điểm của người học.
- Quá trình giảng dạy phải thích ứng với quá trình phát triển của người học, thích ứng với những khả năng và tính cách của từng nhóm đối tượng người học.
- Giáo dục là không thể áp đặt, mà phát triển từ những động cơ tồn tại đích thực trong người học.
- Người học chỉ có thể học tốt khi có cơ hội hoạt động.
- Giải quyết những vấn đề thực tiễn là thước đo hiệu quả của những tri thức vốn có hoặc học được.

3.2.Sự tiến triển của các phương pháp mới

Học giả Cuvillier A. công kích dữ dội các phương pháp mới. Theo ông, các phương pháp này phản ánh “tình trạng hỗn loạn về kiến thức và đạo lý của thời đại chúng ta” và “chúng cũng gây tai hại không kém diện ảnh đối với ý chí, tính hăng hái và sự sáng tạo cá nhân”. Khi

phủ nhận thuyết nhị nguyên về tinh thần và tập trung chú ý vào húng thú luôn luôn thay đổi của trẻ, các phương pháp của giáo dục mới đã biến nó thành “một con người thiếu kiên định và không thể tập trung tư tưởng”. Cũng có thể nhận định trên không có gì sai, song ít ra khi áp dụng đối với người học là lớn tuổi thì nó có phần khiến cưỡng. Thật khó phủ nhận những ưu thế của các phương pháp mới, đặc biệt là phương pháp tình huống trong việc dạy học cho người lớn tuổi.

Thật vậy, nếu xem xét sự phát triển của các phương pháp từ khoảng sau những năm 50 của thế kỷ XX cho đến nay ta thấy các phương pháp mới, tích cực được duy trì, các chủ đề được nêu ra trong các phương pháp đó được phát triển triệt để, những ứng dụng của phương pháp mới đã thâm nhập vào mọi loại hình giáo dục. Những người ủng hộ phương pháp mới muốn tuyệt đối hoá các phương pháp mới. Họ muốn đưa vào lớp học những cách làm việc của giảng dạy không hướng dẫn, tức là giao cho người học ngày càng nhiều những hoạt động độc lập trong lĩnh hội tri thức. Người học không những phải xây dựng lấy hiểu biết của mình và tự quản lớp học, mà còn phải xác định những kiến thức gì mình cần lĩnh hội và thậm chí xây dựng những thể chế của lớp học. Nhằm đáp ứng mục tiêu đó, nhiều công trình nghiên cứu, hướng dẫn áp dụng phương pháp mới được soạn thảo và cung cấp cho người học.

Rõ ràng là, mặc dù không thể phủ nhận hoàn toàn những ưu thế của các phương pháp mới, phương pháp thuyết giảng truyền thống vẫn ngự trị trong các nhà trường. Ngay cả khi đã có sự hỗ trợ của máy tính việc giảng dạy chương trình hoá cũng không thể phát huy khả năng của mình vì nhiều những nguyên do khác nhau.

Trước câu hỏi đặt ra tại sao ngày càng có ít người quan tâm đến việc học hành hay việc học tập ngày một kém chất lượng, nhất là khi mà người ta cho rằng các phương tiện thông tin đại chúng hiện đại là nguồn tích lũy thông tin vô cùng thuận tiện và làm cho việc học hành không còn quan trọng là mấy nữa, các nhà sư phạm nhấn mạnh rằng cần áp dụng những “phương pháp mới”, hoặc giả cần nâng cao kiến thức của các nhà giáo, đồng thời trở lại với phương pháp thuyết giảng truyền thống. Mặc dầu vậy, dù áp dụng phương pháp nào đi nữa thì bao giờ cũng cần: “Một mặt là những nghiên cứu nghiêm túc về hiệu quả của các phương pháp khác nhau, những khó khăn và những nguy cơ có thể xảy ra (trong mọi trường hợp), việc tìm kiếm cách khắc phục. Mặt khác phải tìm kiếm và xây dựng điều kiện tranh luận, trên cơ sở những nghiên cứu này, để dần dần đi tới một sự thoả thuận chung. Việc đào tạo các nhà sư phạm có khả năng áp dụng những phương pháp khác nhau, (...), cũng giữ vai trò quan trọng” (Palmade G. 1999).

3.3. Mô hình tổng quan hệ thống các phương pháp giảng dạy

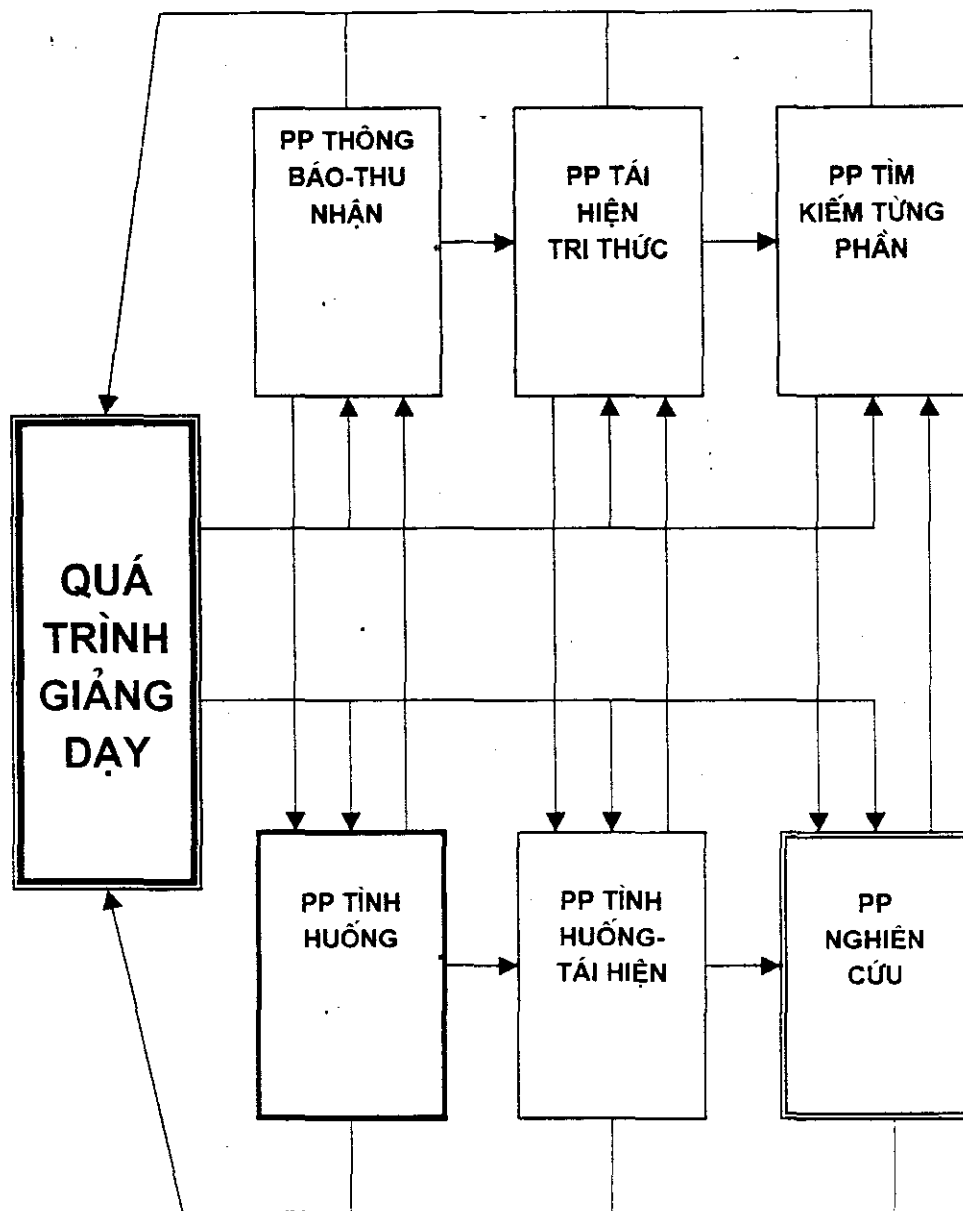
Như đã phân tích ở trên hệ thống các phương pháp giảng dạy là một thực thể phức tạp và đa dạng. Nó là một quá trình vận động dạy học cụ thể cùng toàn bộ hình thức, biện pháp, phương tiện để tiến hành hoạt động đó. Do đó, trong việc xây dựng một mô hình tổng quan hệ thống các phương pháp giảng dạy cần xem xét những mặt (khía cạnh) sau đây:

- Nhận thức luận của phương pháp giảng dạy;
- Lô gíc;
- Tâm lý;
- Lý luận giảng dạy;
- Xã hội;
- Điều khiển học, v.v...

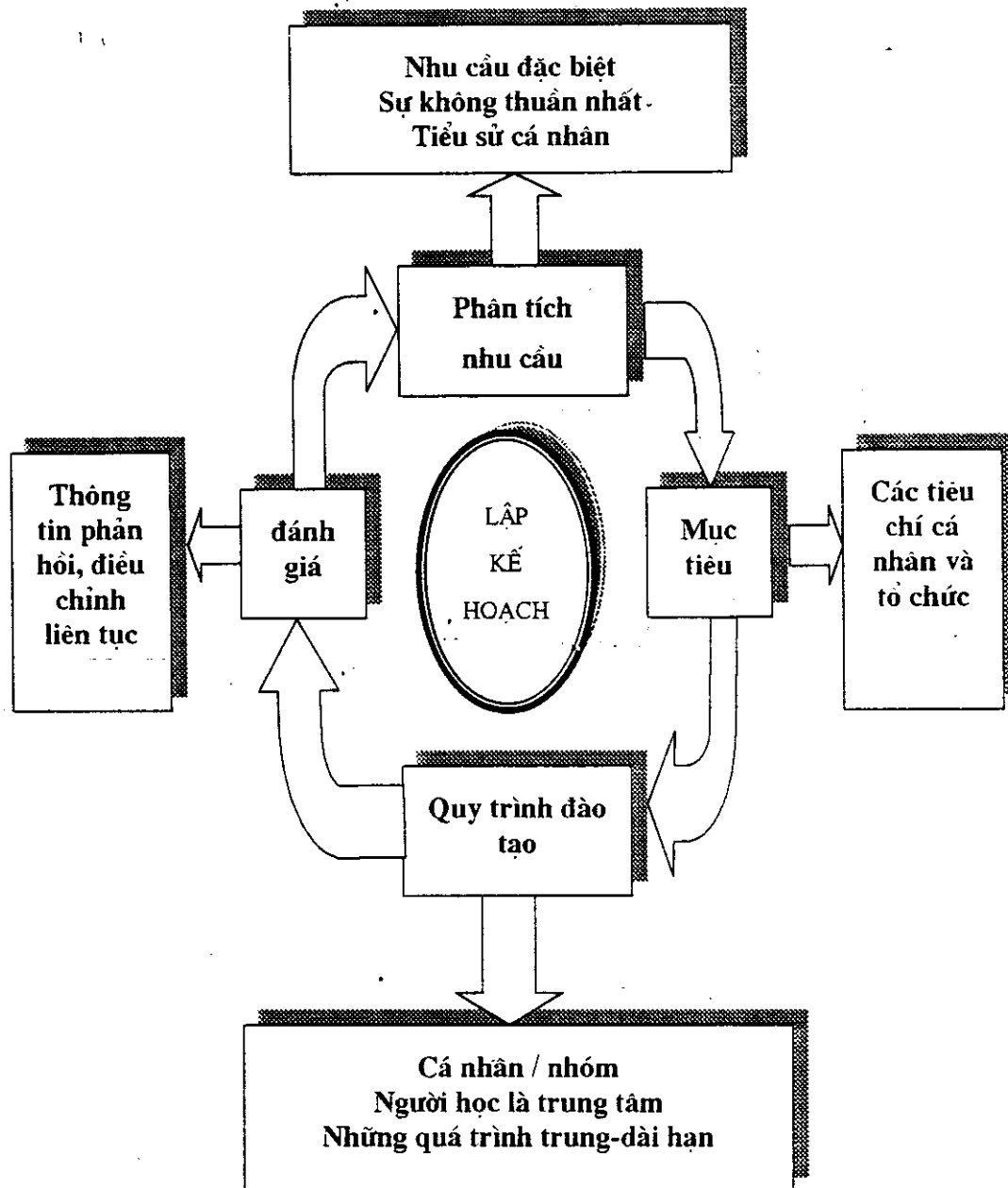
Tuỳ theo mục tiêu giảng dạy cần lựa chọn một (hay những) tiêu chí thích hợp để xây dựng hệ thống giảng dạy tương ứng. Cần phân biệt cấp độ lý luận giảng dạy đại cương và lý luận giảng dạy bộ môn. Thí dụ, những kết luận về hệ thống phương pháp giảng dạy trong đề tài này là nhằm giảng dạy môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” và chủ yếu là cho người lớn.

Để biên soạn có kết quả một hệ thống phương pháp giảng dạy hợp lý và ổn định không những phải chú ý đến mặt mục đích của phương pháp, mà còn cần chú ý đến mặt bản chất của nó, tức là chú ý đến sự tương tác của thầy và trò trong quá trình lĩnh hội nội dung học vấn.

Để lựa chọn phương pháp giảng dạy không chỉ cần biết khả năng của chúng mà còn cần nắm được đặc điểm của người học, năng lực của người dạy, tình hình thiết bị của trường và quan trọng hơn cả là mục đích, nhiệm vụ và nội dung bài học. Các yếu tố phải xét trong mối quan hệ biện chứng, bởi vì một phương pháp giảng dạy có thể đem lại hiệu quả cao trong khi thực hiện nhiệm vụ dạy học nào đó, song lại kém hiệu quả đối với nhiệm vụ dạy học khác. Chẳng hạn, nếu người dạy và người học không có khả năng thực hiện phương pháp đó, điều kiện vật chất của nhà trường cũng không đủ thoả mãn các yêu cầu của nó thì vẫn không thể sử dụng phương pháp đó trong quá trình dạy học. Ví dụ, các phương pháp làm việc độc lập, phương pháp nghiên cứu thực hành, phương pháp tình huống ... thường nâng cao tính tích cực, độc lập, phát triển ý chí và tư duy sáng tạo của người học, nhưng không phải bao giờ cũng có thể thực hiện được.



Sơ đồ 4. Mô hình hệ thống giảng dạy tổng quan
 (Theo Xocolopxki lu.E. 1981; Lecne và Skatkin 1983)



Sơ đồ 5. Mô hình giảng dạy mang tính hệ thống cho những lớn

II. PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG TRONG ĐÀO TẠO HÀNH CHÍNH

1. Khái quát về phương pháp tình huống

Phương pháp tình huống hiện nay được áp dụng rộng rãi trong các trường đại học trên thế giới, đặc biệt là trong những trường dạy về quản lý và hành chính. Phương pháp này có cội nguồn từ khá xa xưa. Phương pháp hội thoại của Socrates từ thời Hy Lạp cổ đại là một ví dụ điển hình. Do vậy, nói rằng phương pháp tình huống không mang tính “truyền thống” có lẽ không chính xác. Có điều, sau khi Đế quốc La Mã sụp đổ phương pháp này hầu như bị lãng quên, và chỉ khi nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng nhanh cho người lớn kiến thức quản lý nhằm phục vụ những mục tiêu cấp bách phương pháp này mới được chú ý và khôi phục nhanh chóng. Thật vậy, phương pháp tình huống là phương pháp để áp dụng giảng dạy cho người lớn.

Phương pháp tình huống có những ưu điểm cơ bản như sau:

- Thông qua cung cấp một “mẫu” đời sống thực, phương pháp tình huống giảm bớt không khí nặng nề của việc “nhồi nhét” lý thuyết trong quá trình giảng dạy. Có thể thấy lý luận và thực tế là hai mặt không thể tách rời của nội dung giảng dạy, từ đó phương pháp tình huống là công cụ hữu hiệu để thẩm tra tính xác thực của lý luận thông qua việc giải quyết (dù là trong lớp học) những vấn đề nảy sinh từ cuộc sống thực tiễn hết sức phong phú và phức tạp. Nhờ có sự kiểm nghiệm đó lý luận sẽ ngày càng hoàn thiện hơn, càng phù hợp với thực tiễn hơn, chứ không phải là một “mớ” tri thức giáo điều.
- Việc nghiên cứu tình huống là một phương tiện để phân tích và đánh giá những bài học kinh nghiệm. Là những dữ kiện đời thực, tình huống đặt ra những vấn đề mà sự giải quyết chúng không chỉ mang ý nghĩa nhất thời, do đó được rèn luyện trên lớp học sẽ góp phần làm giàu tri thức để giải quyết những hoàn cảnh tương tự. Như vậy, phương pháp tình huống tập trung vào một chủ đề cụ thể, cũng có thể đưa ra khung giải quyết các vấn đề phức tạp.
- Phương pháp tình huống mở rộng được tầm nhìn, cách tư duy “đời thực” không chỉ của người học mà còn cả cho người dạy, để từ đó người dạy và cả người học giải quyết những vấn đề phức tạp của cuộc sống đặt ra linh hoạt, nhanh chóng và hiệu quả hơn.
- Phương pháp tình huống làm cho người học không còn đơn thuần chỉ là cái “máy thu thanh” tiếp nhận những thông tin từ người dạy. Với cách học này người học dường như hoà lẫn vào

dòng tư tưởng của người dạy. Với những kết quả thu được có thể phát triển và đánh giá nhiều kỹ năng, đồng thời khuyến khích sự sáng tạo và ra quyết định từ phía người học. Như vậy, phương pháp tình huống là “trợ thủ” đắc lực cho phương pháp thuyết giảng. Phương pháp này tạo cơ hội cho người học so sánh thực tế với những lý luận đã có, phát huy tính sáng tạo và giải quyết những vấn đề đặt ra một cách tối ưu hơn.

Những vấn đề đặt ra khi áp dụng phương pháp tình huống là:

- Phương pháp tình huống là gì?
- Phương pháp tình huống bắt nguồn từ đâu?
- Phương pháp tình huống dựa trên cơ sở lý luận nào?
- Tình huống sử dụng để làm gì?
- Cần có những điều kiện giảng dạy nào?
- Có những loại tình huống nào và được sử dụng vào những trường hợp nào?
- Cần chuẩn bị tình huống như thế nào?
- Phải giảng dạy tình huống như thế nào? và
- Các tình huống có hiệu quả ra sao?

Trong việc đào tạo, bồi dưỡng hành chính nhìn chung việc giảng dạy theo phương pháp tình huống là đáp ứng những yêu cầu đối với đối tượng giảng dạy. Phương pháp này giúp người học không phải bận tâm nhiều vào tiếp nhận những lý thuyết trừu tượng, mà nó đi thẳng vào giải quyết những vấn đề diễn ra trong thực tiễn quản lý, giúp người học tăng cường khả năng suy nghĩ độc lập, phát triển kỹ năng chẩn đoán tình hình, tiếp cận tình huống dưới nhiều góc độ, nâng cao lòng tin về giải quyết vấn đề thực tiễn. Giảng dạy theo tình huống thích hợp với mục tiêu đào tạo, bồi dưỡng của ngành hành chính là nâng cao kiến thức, kỹ năng, thay đổi thái độ và năng lực thực thi của đội ngũ công chức. Qua phương pháp tình huống người học có cơ hội tiếp xúc với những vấn đề có thể xảy ra, giúp họ có thể hiểu được cách thức cần áp dụng trong giải quyết những vấn đề thực tiễn. Nghiên cứu tình huống sẽ hướng người học nhìn nhận những vấn đề hành chính một cách toàn diện, với những quan hệ phức tạp giữa các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội, tâm lý để tìm ra những giải pháp thoả đáng. Như vậy, phương pháp tình huống giảm bớt lối học thụ động, sách vở, mà tăng cường sự chủ động, tích cực tham gia vào học tập của người học. (*Sổ tay phương pháp sư phạm hành chính*, trang 169). Thông qua phương pháp tình huống người học có thể đạt tới những kỹ năng sau đây:

- *Quản lý thông tin*: thu thập và xử lý dữ liệu và giúp người học phát triển các kỹ năng xác định người dữ liệu cơ bản và sàng lọc những dữ liệu sai và thừa.
- *Kỹ năng phân tích*: phân loại và đánh giá dữ liệu để chúng trở thành thông tin có ý nghĩa và giúp người học suy nghĩ rõ ràng và lô-gíc hơn, xác định được những vấn đề cơ bản.
- *Áp dụng các kỹ thuật*: học hỏi và thực hành áp dụng các khái niệm, nguyên tắc và kỹ thuật thích hợp (công cụ phân tích). Tiếp thu được các kỹ năng này và biết áp dụng chúng khi nào và ở đâu là một trong những thành tố cơ bản của phương pháp tình huống.
- *Tính sáng tạo*: khuyến khích người học sử dụng và phát huy tính sáng tạo trong một “môi trường an toàn” (trên lớp học).
- *Đánh giá*: chuyển sự sáng tạo vào các giải pháp lựa chọn mà có thể thực hiện thông qua dự đoán kết quả.
- *Giao tiếp*: thực hành việc trình bày các thông tin, sử dụng tốt các luận điểm để đánh giá nhằm hỗ trợ cho quyết định của mình.
- *Đặc tính cá nhân*: phát triển các đặc tính như tinh thần làm việc tập thể; tính tự lực, tự lập; kỹ năng nghe, sự kiểm chế, khẳng định và cách quản lý thời gian.
- *Tự đánh giá*: các thông tin phản hồi có hiệu quả sau nghiên cứu tình huống cũng giúp người học đánh giá kết quả thực thi của mình và biết được nhiều hơn về giá trị cá nhân mình và ảnh hưởng của các giá trị đó tới cách đánh giá của mình.

Như vậy, xuất phát từ vấn đề là các chương trình đào tạo của Học viện Hành chính Quốc gia không ngoài mục tiêu xây dựng một lực lượng lao động có thể làm việc một cách có hiệu quả đối với công nghệ ngày càng trở nên phức tạp, người học cảm thấy việc học tập giúp họ nâng cao kỹ năng, hiệu quả và giá trị, tạo khả năng thăng tiến của họ và tạo ra cho sự an tâm và hài lòng vì công việc, cho thấy việc áp dụng phương pháp tình huống vào giảng dạy một số môn học có tính thực hành cao là một yêu cầu cấp bách.

Dĩ nhiên, phương pháp tình huống không thể thay thế hoàn toàn phương pháp thuyết giảng đơn thuần. Song vấn đề là đối với một số môn học có tính thực hành cao cần phải kết hợp phương pháp thuyết giảng với phương pháp tình huống theo hướng chú trọng phương pháp tình huống sẽ có thể đem lại những kết quả thiết thực trong việc đào tạo một đội ngũ cán bộ, công chức có tính “hành động”, chứ không phải chỉ nắm vững những “triết lý” suông.

Bảng 1. So sánh ưu thế các phương pháp

Phương pháp giảng dạy	Mục tiêu giảng dạy	
	Nội dung	Quy trình
Thuyết trình	Tốt	Kém
Trực quan	Tốt	Khá tốt
đóng vai	Kém	Tốt
Thực nghiệm	Khá tốt-Kém	Tốt
Tình huống	Khá tốt	Tốt
V.V...		

Tuy nhiên, phương pháp tình huống cũng có những hạn chế nhất định, thí dụ:

- Mất nhiều thời gian chuẩn bị.
- Đòi hỏi giám sát chặt chẽ.
- Nhiều người học gặp khó khăn khi chuyển đổi.
- Mất thời gian đánh giá.
- Câu trả lời không nhất thiết “đúng” hay “sai”.

Bảng 2. So sánh ưu và nhược điểm của phương pháp tình huống

UU ĐIỂM	NHUỘC ĐIỂM
☐ Cho phép tập trung đào tạo vào thực tiễn. ☐ Phát triển kỹ năng phân tích của người học. ☐ Phát triển khả năng thuyết phục của người học. ☐ Phát triển phẩm chất khoan dung. ☐ Huy động sự tham gia của phần lớn người học. ☐ Cho phép phản hồi thông tin cụ thể. ☐ Tăng sự tự tin của người học trong giải quyết vấn đề. ☐ Cho phép người học xác định theo lối quy nạp người nguyên tắc hay người lý thuyết có liên quan.	☐ Khó tìm được tình huống phù hợp ☐ Tình huống không thể tính đến mọi khía cạnh phức tạp của thực tiễn tổ chức. ☐ Việc phát triển tình huống có thể tốn kém. ☐ Đòi hỏi nhiều thời gian. ☐ Người dạy phải là người chủ trì khéo léo. ☐ Người học phải được đào tạo tốt và/hoặc có kinh nghiệm. ☐ Người học phải đủ chín chắn. ☐ Có thể khiến người học khái quát hoá vấn đề một cách quá mức ☐

2. Tình huống là gì?

“Tình huống hành chính là một hồ sơ tường trình chi tiết sự kiện, một vấn đề hay một loạt sự kiện và vấn đề có liên quan với nhau trong lĩnh vực hành chính. Hồ sơ này không những ghi nhận tất cả những dữ kiện bao quanh, mà còn chứa đựng các ý kiến, kể cả các thành kiến, dựa vào đó người ta đưa ra người quyết định. Sự ghi nhận thường được thể hiện trên giấy trắng mực đen, và cũng có thể trình bày bằng phim, chiếu, phim ảnh, kể chuyện, thu băng, đóng kịch hay diễn tập” (*Case Studies in Vietnamese Administration*, tr. A-1; *Phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính*, tr. 50).

Mucchielli (1969) cho rằng: “Tình huống là một bài viết hay một sự mô phỏng hoặc là một bằng chứng trực tiếp, một băng cát-xét hoặc video được thu thanh, thuật lại một hoàn cảnh có vấn đề cụ thể và thiết thực, có ý nghĩa là một sự kiện quan trọng, một tình huống khó xử hoặc nghiêm trọng hay đơn giản chỉ là diễn biến của hoàn cảnh trong một khoảng thời gian nhất định. Trong quá trình thảo luận nhóm, tình huống được sử dụng để tìm kiếm thông tin, phân tích vấn đề hay ra quyết định” (Dẫn theo Poulin Y., 1999).

Chamberland Lavoie và Marquis (1995) có đưa khái niệm vấn đề tốt hơn: “Tình huống được đưa ra cho một nhóm nhỏ một vấn đề thực hoặc hư cấu để chẩn đoán, để tìm ra giải pháp và rút ra các quy tắc hay nguyên tắc có thể áp dụng cho các trường hợp tương tự” (Dẫn theo Poulin Y., 1999).

Các tác giả của sách *“Sổ tay phương pháp sư phạm”* cho hay: “Tình huống là một sự kiện diễn ra trong một môi trường và hoàn cảnh nhất định đòi hỏi người quản lý phải xử lý, giải quyết để đem lại hiệu quả cao nhất” (Tr. 171).

Như vậy, tình huống phải là những tư liệu thực tế tóm tắt một cách tinh dùng cho người học tham khảo, tự học sau khi đã có những kiến thức cơ bản về vấn đề quan tâm. Tình huống được trình bày, mô tả giống thực tế dùng để rèn luyện người học trong quá trình giảng dạy.

Tình huống chỉ chỉ cung cấp nguyên liệu, rồi từ những nguyên liệu-dữ kiện đó người học phải tự đi tới các quyết định hành động và từ những quyết định đó có thể đúc kết những bài học kinh nghiệm nhất định, hữu ích và thực tiễn. Tuy nhiên, những nguyên liệu-dữ kiện đưa ra trong tình huống không thể chỉ ở trạng thái “tĩnh”, tức là chỉ đơn thuần là những tư liệu thực tế tóm tắt theo kiểu giản lược để ghi nhớ máy móc hoặc tham khảo khi cần thiết nhằm hình thành những kiến

thức cơ bản về hành chính. Nếu chỉ như vậy, tình huống chỉ là những sự kiện “chết”. Muốn kích thích tư duy của người học và đáp ứng được những yêu cầu của đào tạo hành chính hành động tình huống đích thực cần phải có tính “động”: tức là trong tình huống phải chứa đựng “vấn đề”.

Tóm lại, không đi sâu vào việc giải quyết thấu đáo nội hàm của thuật ngữ tình huống, để phục vụ cho việc mô tả đối tượng của đề tài, tạm thời có thể sử dụng định nghĩa nêu trên và nhấn mạnh thêm rằng tình huống dùng cho giảng dạy hành chính cần hội đủ một số điều kiện sau đây:

- Sự kiện diễn ra cần giải quyết;
- Thời gian, không gian phát sinh vấn đề;
- Nội dung sự việc cụ thể;
- Những mâu thuẫn diễn ra trong sự kiện;
- Ảnh hưởng của sự kiện đến công tác quản lý;
- Đưa ra và phân tích các phương án giải quyết.

3. Mục đích sử dụng tình huống

- Trình bày tin tức, chẳng hạn thủ tục giấy tờ hoặc giới thiệu tổ chức, cơ quan.
- Tăng cường sự hiểu biết và áp dụng lý thuyết, chẳng hạn nguyên tắc tổ chức và phạm vi kiểm soát.
- Thực hành những kỹ năng như: kế toán, phân tích điều kiện hợp đồng, phỏng vấn, điều khiển hội nghị, thương thuyết hợp đồng, soạn thảo những văn bản hành chính thông thường (tờ trình, báo cáo, biên bản, v.v...).
- Cải tiến thái độ như chú ý hơn đến vấn đề an ninh của cơ quan, sẵn sàng hợp tác với các bộ phận hay cơ quan khác.
- Phát triển tri thức như biết áp dụng những quy tắc cho khôn khéo, công bằng; biết cách ứng xử với những người trong cuộc nhờ tự kiểm chế, biết mình, biết người.
- Nguyên tắc sư phạm như thí nghiệm khả năng áp dụng một lý thuyết vào các tổ chức khác nhau.

Có thể nói, mục đích trọng tâm của phương pháp tình huống là tạo điều kiện cho người học phát triển khả năng ra quyết định bằng cách giúp họ tiếp thu và thực hành các kỹ năng cần thiết để giải quyết những vấn đề khó khăn và phức tạp. Càng ngày phương pháp tình

huống càng cố gắng cung cấp những tình huống gần với đời sống thực nhất, đồng thời cũng tạo ra những môi trường “thực tế” hơn để người học không cảm thấy “tính kịch” của buổi học và từ đó có thể phát huy có hiệu quả hơn kỹ năng thực hành và giải quyết công việc.

Cũng cần phải thấy rõ rằng, việc nghiên cứu tình huống khác với việc giải bài tập, cho dù có những bài tập không khác tình huống là mấy. Đối tượng của bài tập là áp dụng một kỹ thuật nào đó như là “biện pháp hướng tới đáp số” (với một câu trả lời đúng hoặc sai), còn phân tích tình huống đòi hỏi đưa ra nhiều (hay những) giải pháp và nhiều cách đạt tới giải pháp.

4. Phân loại tình huống

Thông thường các tình huống được phân loại theo mức độ phức tạp (*Case Studies in Vietnamese Administration*, tr. A-5; *Phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính*, tr. 55-56, *Sổ tay phương pháp sư phạm hành chính*, tr. 170-171), và từ đó chúng bao gồm:

- Tình huống có tính **chứng minh** (the illustrative case): là một câu chuyện được đặt ra, không thực sự là tình huống, dựa vào hoàn cảnh có thực và chỉ có mục đích nói lên một sự thực mà tác giả muốn diễn tả. đối với những tình huống loại này người học chấp nhận sự thật hoặc không, việc thảo luận thường mang tính phiến diện hoặc sẽ sa lầy vào những điều kiện không thể giải quyết được.
- Tình huống có tính **mô tả** (the descriptive case): là sự trình bày tất cả những gì có thể xảy ra, kể cả hậu quả của nó; thích hợp với những người học ít kinh nghiệm; được thảo luận trên cơ sở đã hiểu rõ những yếu tố liên hệ và những nguyên tắc sẵn có.
- Tình huống về một **vụ việc** (the issue case): chứa đựng nhiều hay ít tin tức, dữ kiện, song luôn luôn chứa đựng một khó khăn cấp thiết, khó giải quyết; cuộc thảo luận những tình huống loại này thường hướng về hậu quả của những giải pháp do người học đề nghị. đây là loại tình huống thông thường nhất.
- Tình huống nêu ra vấn đề phải **giải quyết** (the problem case): sau khi mô tả sự kiện, người học sẽ phải tự tìm ra vấn đề, tiếp tục nó được diễn tiến tương tự loại tình huống về một vụ việc. Thông thường người học được phân công thực hành những vấn đề do tình huống đặt ra, chẳng hạn như soạn thảo một phúc trình (report) hay đóng vai diễn tập phỏng vấn (conducting a role-play interview) để thực nghiệm các giải pháp. Đây là loại tình huống thường dùng.

- Tình huống ***tổng hợp*** (comprehensive - bao quát, toàn diện): có tính phức hợp về tình tiết, bởi lẽ trong đó chứa đựng nhiều vụ việc và vấn đề lúc thể hiện rõ, lúc không, song lại liên quan chặt chẽ với nhau. Tình huống đòi hỏi người học phải hoạch định việc nghiên cứu của mình và hợp tác với những người học khác để làm sao thảo luận giải quyết vấn đề cho có hiệu quả. Loại tình huống này yêu cầu phải dành từ một tới một vài ngày để nghiên cứu và thảo luận. Chỉ sử dụng tình huống tổng hợp cho những người học đã khá quen thuộc với các tình huống hai loại trên hoặc cho những nhà hành chính có kinh nghiệm.
- Tình huống ***trình diễn*** (participative case - đóng vai tham dự): là loại tình huống tổng hợp trình bày bằng cách diễn tập (role playing and printed aids). Cả người học và người dạy đều tham dự vào việc đóng các vai trò của tổ chức vẽ trên sơ đồ, trở thành những người trong cuộc, chứ không đơn thuần là thảo luận về tình huống. Do đó, những người dạy có thể cải biến tình hình làm cho vấn đề trở thành khó khăn hoặc dễ dàng hơn tùy thuộc vào quyết định của vào những thời điểm nhất định. Tùy theo đặc điểm của nhóm tham gia mà tình huống được cải biến cho phù hợp. Tình huống loại này không có người lãnh đạo điều khiển theo nghĩa thông thường như trong các loại tình huống khác. Người dạy có thể chiếm tới khoảng 1/3 số lớp học, cùng nhau điều khiển lớp học. Loại tình huống này có thể là công cụ rất hữu hiệu được áp dụng để huấn luyện về quản trị và hành chính. Nó cần có số người dạy đông, có kinh nghiệm và tích cực soạn thảo và điều khiển tình huống.

Tuy nhiên, cũng có cách phân loại theo mục tiêu giảng dạy và theo cách này có các loại tình huống sau:

- Tình huống ***thúc đẩy ra quyết định***: áp dụng các kỹ thuật phân tích và giải quyết vấn đề vào rèn luyện các kỹ năng chuyên môn trong việc ra quyết định, đặc biệt là trong những hoàn cảnh phức tạp. Đây là kiểu tình huống rất phổ biến.
- Tình huống ***ra chính sách***: xác định và chọn các mục đích, mục tiêu hoặc vận hành các nguyên tắc đối với một tổ chức. Người học được đề nghị xem xét một số vấn đề và xây dựng khung để có thể giải quyết được nhiều vấn đề cụ thể.
- Tình huống ***định nghĩa vấn đề***: xác định vấn đề cần được giải quyết nếu tổ chức hướng tới phát triển. Người học được yêu cầu nghiên cứu, phân tích và đánh giá các thông tin phức tạp và đưa ra các giả định về ảnh hưởng và tác động của thông tin đó.

- Tình huống **áp dụng khái niệm**: áp dụng các kỹ thuật hoặc khái niệm đối với một tình huống cụ thể. Người học được nghe về các thông tin trái ngược nhau, các khiếu nại và được khuyến khích áp dụng các kỹ thuật phân tích để phát triển khả năng hoàn thiện quá trình ra quyết định của mình.
- Tình huống **minh họa** (hay *ngiên cứu*): cung cấp bối cảnh lịch sử của tình huống và các hoạt động được tiến hành dù thành công hay thất bại nhằm cải thiện tình huống. Người học không nên áp dụng cách đánh giá của bản thân mình vào tình huống đã cho, nhưng nên học kinh nghiệm qua các hành động của các học viên khác.

Theo Poulin Y. tình huống có thể được phân loại theo:

- Nhiệm vụ:
 - + Tình huống phân tích: mô tả những sự kiện bao gồm những thông tin có tầm quan trọng khác nhau có thể nhìn nhận một cách khác nhau dưới các góc độ khác nhau và hướng cho học viên khám phá những giá trị đó. Người học phải phân tích tình huống có bình luận, xem xét tình huống dưới nhiều góc độ, đặc biệt chú ý song không phải đưa ra quyết định.
 - + Tình huống quyết định: người học có trách nhiệm phân tích tình huống nhằm chẩn đoán, ra quyết định và kế hoạch hành động.
 - + Sự kiện bình luận: người học ý thức được quyết định của mình, tránh những khuynh hướng hiểu sai lệch những thông tin sẵn có, ý thức được thái độ tình cảm trong những quyết định có vẻ hợp lý của bản thân. Thông thường đây là một hoàn cảnh nghiêm trọng và có thắt nút đặt người học trước nhu cầu cấp bách phải ra quyết định cá nhân. Một số thông tin có thể bị che lấp một cách cố ý và chỉ được cung cấp khi người học có yêu cầu.
- Mức độ đầy đủ của dữ kiện
 - + Tình huống đầy đủ.
 - + Tình huống theo trường đoạn.
 - + Tình huống kiểu kỹ thuật Pigors.
 - + Tình huống cục bộ.
- Mức độ tham gia của người học
 - + Câu chuyện của người thứ ba.
 - + Nhân chứng.

+ Tình huống kịch.

+ Đóng vai.

5. Soạn thảo tình huống

5.1. Những nguyên tắc soạn thảo

Tình huống phải được chuẩn bị và trình bày nội dung sao cho nó có thể kích thích người học phải suy nghĩ, lo lắng, tìm hiểu, bình luận về câu chuyện xảy ra. Việc soạn thảo một tình huống đảm bảo yêu cầu phụ thuộc vào nhiều yếu tố và tùy theo mục đích giảng dạy mà được soạn thảo tương thích.

Theo Lewin (1979) một tình huống tốt cần đảm bảo những yêu cầu sau đây:

- Tình huống cụ thể lấy từ thực tiễn.
- Tình huống có vấn đề cần chẩn đoán hay cần ra quyết định (hoặc cả hai).
- Tình huống đòi hỏi người phân tích phải được đào tạo hoặc có thông tin trong một lĩnh vực cụ thể.
- Tình huống đầy đủ, trừ một số tình huống yêu cầu người học tìm kiếm thông tin bổ sung, mọi sự kiện có liên quan cần được trình bày đầy đủ.

Tình huống cần được biên soạn sao cho khi tham gia nghiên cứu người học đưa ra được những điểm sau đây:

- Những cách nhìn chung về một vấn đề (nhất là quan điểm của Đảng và nhà nước trong vấn đề đó, tính nguyên tắc, tính pháp lý và tính thiết thực của giải pháp).
- Những chuẩn cứ để đánh giá (cách lựa chọn chuẩn mực, chỉ tiêu để đánh giá).

Từ đó, một tình huống chuẩn cần đảm bảo một số yêu cầu như:

- Cấp thiết, thiết thực và điển hình, đúng là vấn đề mà người lãnh đạo đang quan tâm, thí dụ: vấn đề khiếu kiện kéo dài; vấn đề văn bản có dấu hiệu vi phạm pháp luật; vấn đề văn bản sai sót nhiều về thẩm quyền, thể thức, v.v...
- Đầy đủ, phản ánh đúng thực tế, tuy nhiên cũng cần có những yếu tố hư cấu nhất định cho phù hợp với mục tiêu đào tạo. Phải bớt đi những tư liệu xuất phát và những tham số làm giảm yếu tố quan trọng của việc ra quyết định. Nhưng cũng cần đưa ra thông số dư thừa tạo thành những yếu tố “nhiều” để người học rèn luyện trí

tuệ phân tích và tổng hợp của người học, biết gạt những yếu tố “nhiều” để đi vào bản chất của sự kiện.

- Có khả năng phát triển nhằm rèn luyện cho người học nhận thức được rằng quản lý là một quá trình liên tục giải quyết những mâu thuẫn trong sự tiến triển của sự vật. Người học hoàn toàn có thể giả định thêm những điều kiện nào đó (thay đổi hoặc bổ sung) làm căn cứ cho những giải pháp của mình.
- Dưới dạng tài liệu có tác dụng như một hồ sơ phân tích nhằm rèn luyện người học về những khía cạnh sau đây:
 - + Cách phân chia vấn đề;
 - + Cách diễn đạt một quyết định;
 - + Những căn cứ của một quyết định;
 - + Sự phối hợp hành động của cấp dưới;

5.2. Những tiêu chí lựa chọn tình huống

- Mục tiêu học tập.
- Nội dung của hoạt động đào tạo.
- Đối tượng người học.
- Mối quan tâm của người học.
- Tính bổ sung với các phương tiện sư phạm khác.
- Tính phức tạp.
- Tính thích đáng của tình huống.
- Chất lượng của tài liệu hướng dẫn sử dụng tình huống (hướng dẫn sư phạm).
- Nguồn lực sẵn có.

5.3. Những cách thức lựa chọn tình huống

a. Lựa chọn tình huống thực

Những tình huống lựa chọn là sự kiện đã diễn ra trong thực tế, đã được giải quyết và đúc kết thành kinh nghiệm. Có thể sưu tập những tình huống như vậy thông qua xâm nhập thực tế, báo cáo của cơ sở, thông tin qua các phương tiện đại chúng, v.v...

Nhiều chuyên gia cho rằng đây là loại tình huống sinh động nhất và có nhiều tác dụng hơn cả trong giảng dạy. Tuy nhiên, chúng cũng có thể có những khiếm khuyết nhất định là tính đơn nhất, không khái quát.

b. Xây dựng tình huống giả định

Nguồn gốc tình huống giả định là cũng xuất phát từ thực tiễn quản lý, nhưng chúng đã được khái quát hoá, hư cấu thêm nhằm tiện lợi những khả năng tương tự của cuộc sống thực tại. Những tình huống như vậy nếu được xây dựng tốt sẽ có tính điển hình và tổng quát, do đó có ý nghĩa không nhỏ trong việc phát huy tư duy sáng tạo của người học. Tất nhiên, tính sinh động có thể không bằng tình huống thật với những tình tiết “đời thường lắt léo”, song tính “sư phạm” thì chắc không thua kém, mà còn có phần nổi trội.

Những tình huống nêu trên thường do người dạy chuẩn bị sẵn, song trong quá trình giảng dạy cũng có thể đề nghị hay yêu cầu người học đề xuất những tình huống mà họ đã gặp, phải giải quyết hoặc giả định sẽ gặp hay phải giải quyết. Nếu khai thác được sự tham gia của người học vào việc đề xuất những tình huống thì phương pháp tình huống sẽ đạt được hiệu quả ở tầm cao hơn nhiều, vì sự tham gia của người học vào quá trình giải quyết những tình huống chính là “linh hồn” của phương pháp đáng chú ý này.

5.4. Kết cấu tình huống

a. Lựa chọn vấn đề

Một tình huống hay phải gồm khá nhiều tình tiết hấp dẫn, lôi cuốn được sự chú ý của người học, có tính sống động, gợi được trí tưởng tượng của người học, các giải pháp không quá lộ liễu và khả năng “mở” cho những phán đoán sáng tạo nhất định của người học. Chỉ có như vậy người học mới không cảm thấy tình huống khô khan. Một tình huống thường phải được nguy trang, thay đổi tính danh nhân vật, địa danh, con số và một vài liên hệ, nhưng nó vẫn phải hoàn toàn có tính cách thực. Như vậy, tình huống có thể có một số hư cấu, nhưng vẫn phải phản ánh một thực tế khách quan nhất định.

Tình huống có thể được tạo ra từ bất cứ một nguồn tin tức nào, nhưng khi lựa chọn cần phải có sự gia công, sáng tạo nhất định. Thông thường tình huống chứa đựng những dữ kiện sau:

- Những lời trích dẫn;
- Những cuộc đối thoại;
- Văn kiện, thư từ;
- Các sơ đồ và biểu, bảng thống kê;
- Lời tường thuật của người viết tình huống.

Các dữ kiện nêu trên được thu thập như sau:

- Sắp đặt những cuộc phỏng vấn các nhân vật chính trong tình huống; ghi chú những điều phỏng vấn được để từ đó người viết mô tả rõ ràng các nhân vật và trình bày rành mạch các vấn đề nêu ra.
- Tham dự các buổi họp có liên quan tới vấn đề; ghi chú cẩn thận các đối thoại để tăng vẻ thực của vấn đề bằng các tình tiết.
- Thu thập các bảng sơ đồ và bảng biểu thống kê có ích cho sự phân tích và tạo nên tình tiết.
- Nghiên cứu các bài báo, những nguồn tư liệu khác đề cập đến những vấn đề có quan tâm để lựa chọn vấn đề giải quyết.

b. Xác định mục tiêu của tình huống

Trước hết cần xác định rõ đâu là vấn đề chính yếu ta cần hướng tới trong tình huống để tập trung mọi dữ kiện xoay quanh vấn đề đó. Tuy nhiên, một tình huống được biên soạn đạt yêu cầu là phải làm sao cho các dữ kiện dường như không có gì liên quan đến nhau hoặc mối liên hệ giữa chúng ẩn chứa tiềm tàng đâu đó và người học có trách nhiệm phải tự cảm nhận và thấy được mối liên hệ đó. Có thể cung cấp một số tài liệu nhất định kèm theo để người học có thể lựa chọn giải pháp được nhanh hơn. Dầu cũng cần phải tránh cung cấp quá nhiều chi tiết, trình bày rườm rà làm rối tung vấn đề.

c. Kiến tạo tình huống

Đây là điểm mấu chốt của tình huống. Người viết phải tránh bình luận, để một khoảng trống cho kết cục nhằm tạo điểm gay cấn, một không khí cấp bách, bức xúc cần có giải pháp tức thì. Việc đề ngỏ những khả năng của diễn tiến sự kiện nhằm kích thích mong muốn bình luận của người học, huy động vốn tri thức lý luận và thực tế của họ vào một giải pháp tức thời. Ai cũng vậy, trước một vấn đề còn chưa có câu trả lời sẽ thấy hấp dẫn hơn là mọi thứ bày ra trước mắt rõ ràng. Do đó, cần biên soạn tình huống sao cho trong quá trình theo dõi sự kiện diễn tiến trong tình huống người học tạo ra được không khí và tâm lý khẩn trương, một sự hồi thúc để mong sao sớm biết được kết cục của sự kiện sẽ ra sao. Tuy nhiên, sự đánh đố (xảy ra một khi lời giải không xác định hoặc xác định hết sức khó khăn, cần quá nhiều nỗ lực, v.v...) sẽ làm cho người học nhanh chóng cảm thấy chán nản và do đó những mục tiêu của phương pháp tình huống sẽ không thể được đạt tới. Nếu là tình huống đã từng có giải pháp trong thực tế thì nên dành giải pháp cho người dạy trình bày sau khi những người học đã trao đổi, tranh luận và có kết luận nhất định. Cuối cùng những người tham gia giải quyết tình huống sẽ so sánh những giải pháp của mình

với giải pháp từng có trong thực tiễn để rút ra những kết luận cần thiết tiếp theo.

d. Trình bày những giải pháp

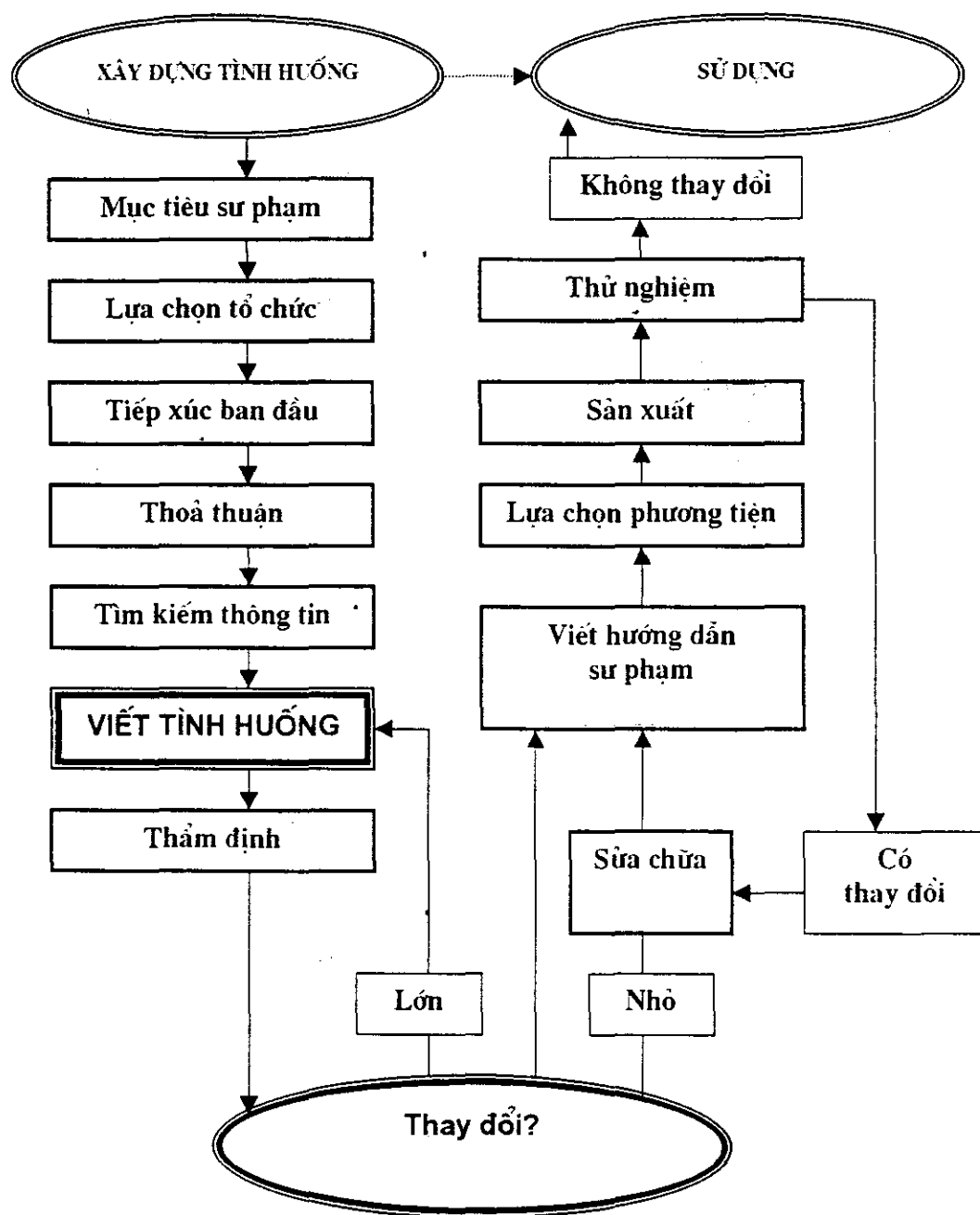
Trong một tình huống có thể có nhiều nhân vật tham gia. Mỗi người này sẽ bày tỏ các quan điểm khác nhau từ các góc độ khác nhau như chính trị, pháp lý, hành chính, v.v... Mỗi ý kiến này phản ánh một khía cạnh của vấn đề và làm sáng tỏ một phần giải đáp cho vấn đề. Nhưng mỗi người vẫn có thể có khuynh hướng nhìn vấn đề theo quan điểm riêng của họ mà quên những khía cạnh nào đó khác của vấn đề. Từ đó, sự tổng hợp các ý kiến có thể cho một cái nhìn bao quát hơn và đưa ra được giải pháp tối ưu hơn. Tình huống được trình bày theo cách này rất tiện ích cho việc giảng dạy. Nó giúp cho người học loại dần đi những thiên kiến, định kiến của sức ý tư duy vết mòn nhằm phát huy đầu óc phân tích, tổng hợp các dữ kiện và đưa ra giải pháp tối ưu.

Mỗi một phương án được kiến nghị phải hợp lý và phải thiết lập một giải pháp thiết thực cho vấn đề đã được chứng thực. Đôi khi, phải đề xuất một phương án giả để so sánh. Dù thế nào, những phương án phải nêu rõ một cách lô gíc những dữ kiện thích đáng. Những yếu tố của giải pháp này sinh từ những hướng lớn của báo cáo, được tóm tắt vào một câu hay một đoạn ngắn trình bày cho người đọc một hình ảnh rõ ràng của giải pháp. Đối với mỗi phương án phải liệt kê những hậu quả có lợi và bất lợi.

Việc xây dựng và đánh giá các phương án cần đảm bảo một số yêu cầu như:

- Chỉ rõ những khía cạnh có thể kiểm tra hoặc thay đổi;
- Xét tổng thể phương án nhằm chỉ ra những phương án vừa thừa vừa thiếu; những phương án đặc biệt không rõ ràng; những phương án đặc biệt không rõ ràng; những phương án được đề xuất không thích hợp với các tiêu chuẩn, v.v... và cuối cùng là hướng so sánh các phương án với nhau.

Ngoài việc phải đảm bảo những yêu cầu mang tính kỹ thuật nêu trên, việc xây dựng tình huống còn phải đảm bảo những đòi hỏi của mục tiêu môn học. Môn học dành cho chương trình đào tạo nào (đào tạo hay bồi dưỡng; cán bộ tổ chức hay hành chính văn phòng) . ở cấp nào (cao học, đại học hay trung học), với thời lượng ra sao (bao nhiêu đơn vị học trình); có nội dung gồm những vấn đề gì, v.v...



Sơ đồ 6. Các giai đoạn của xây dựng tình huống
(Theo Poulin Y., 1999)

6. Thảo luận và phân tích tình huống

Phân tích tình huống có vai trò hết sức quan trọng trong việc áp dụng phương pháp tình huống vào giảng dạy hành chính.

Thực tiễn áp dụng thí điểm phương pháp tình huống trong đào tạo và bồi dưỡng cán bộ, công chức tại Học viện Hành chính Quốc gia trong một số năm gần đây cho thấy người học còn yếu về khả năng phân tích tình huống, phần đông vẫn đi theo lối tư duy máy móc, vẹt mòn, ít sáng tạo. Họ thường lý giải vấn đề một cách đơn sơ theo kiểu đối chiếu giữa giải pháp đã thực hiện với những nét đại cương của lý luận hoặc với những quy phạm pháp luật đã ban hành, chưa thể hiện được tính độc lập tư duy của một người quản lý, trên cương vị của người điều hành mà tự tìm ra giải pháp, tự ra quyết định cho một tình huống cụ thể, trái lại nặng về phê phán những sai sót tìm thấy trong tình huống. Chính vì vậy, cần phải có những chỉ dẫn nhất định cho người học về thảo luận và phân tích tình huống.

6.1. Ý nghĩa của việc phân tích tình huống

Phương pháp tình huống quy lại là dẫn dắt một nhóm người học phân tích, tranh luận và giải quyết một hoàn cảnh thực tế (hoặc giả định là có hoặc có thể có trong thực tế). Sự phân tích này đòi hỏi cả nghệ thuật và khoa học và thường được tóm tắt trong một báo cáo tổng hợp của cá nhân đại diện hay của tập thể những người học.

Phương pháp tình huống không chỉ làm cho người học nhạy cảm với hoàn cảnh thực tế, nó còn đòi hỏi sự chuẩn bị của họ tham gia tích cực vào quá trình học tập. Việc xử lý một tình huống thực tế bao hàm tiến trình phân tích để lựa chọn những dữ liệu thích đáng nhằm nhận biết vấn đề và có thể đưa ra những giải pháp tương ứng. Sự phân tích và tìm tòi giải pháp có hiệu quả chỉ diễn ra sau một cuộc trao đổi sôi động giữa những người tham gia vào tình huống. Tranh luận là một đặc điểm cơ bản của phương pháp tình huống. Một tình huống chỉ trở thành tình huống đích thực, có ý nghĩa đối với hoạt động giảng dạy khi nó được phân tích và tranh luận trong nhóm hay ở lớp học. Việc tranh luận, hơn thế nữa, không thể chỉ dừng lại ở việc tranh cãi đơn thuần, mà phải hướng tới tìm ra những điểm tương đồng trong giải pháp chung.

Khi thảo luận và phân tích tình huống cần làm sáng tỏ những câu hỏi:

- Câu chuyện có ý nghĩa gì trong trường hợp này?
- Có những vấn đề gì đặt ra?
- Người ta có thể hoặc phải làm gì trước những vấn đề này?

- Ai thực hiện việc này?

- Thực hiện ra sao?

Những câu hỏi đặt ra phải được thảo luận, suy nghĩ, đắn đo rồi mới đi tới kết luận, nghĩa là phải vận dụng hết mọi khả năng phân tích, quyết định.

Khi thảo luận về một tình huống người học phải căn cứ vào pháp luật và quy định hiện hành của Nhà nước để soi xét vấn đề, tuy nhiên, không phải họ tuân theo những quy định đó một cách máy móc, mà còn cần xem xét những điều kiện cụ thể, đánh giá tình huống từ những phương diện thực tế của hoàn cảnh lịch sử, văn hóa-xã hội, truyền thống và tập quán, v.v... Đôi khi, nhờ vậy mà người học tìm ra được những nguyên tắc mới hoặc những ý nghĩa mới của những nguyên tắc cũ thông qua việc họ tự đi tới những nguyên tắc hoặc kết luận thay vì tiếp nhận những phương án giải quyết có sẵn, khuôn mẫu, sáo mòn.

6.2. Các giai đoạn của phân tích tình huống

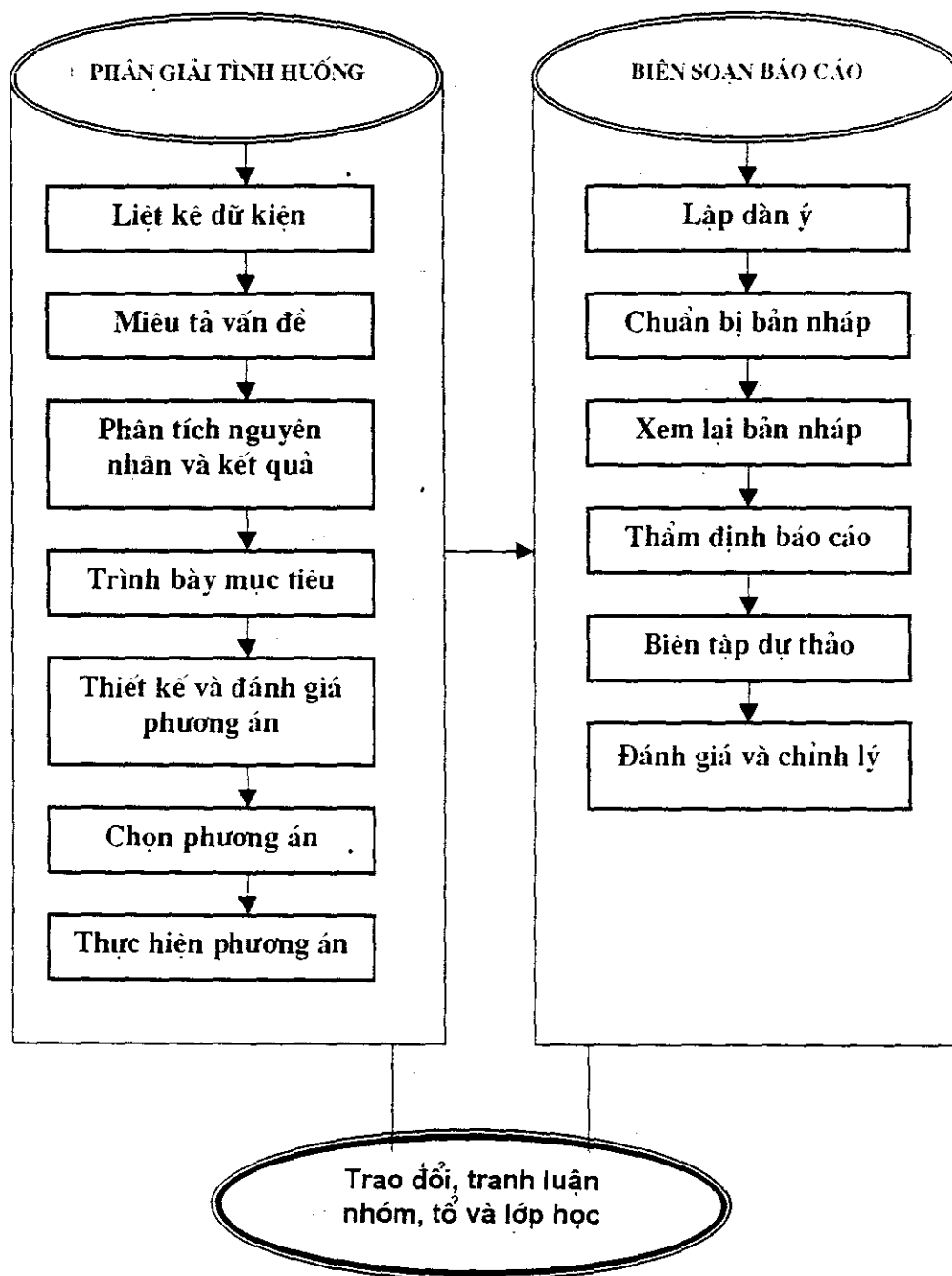
Phân tích tình huống bao gồm hai giai đoạn lớn là sự phân giải tình huống và biên soạn báo cáo phân tích. Chất lượng của báo cáo được quyết định bởi toàn bộ các giai đoạn chứ không phải chỉ bởi chất lượng của những giải pháp đưa ra. Trong những giai đoạn đó những người tham gia cần tiến hành những bước nhất định.

Thông thường tình huống định ra tình hình sống trong thực tế, những dữ kiện giúp người học xác định vấn đề và lựa chọn cái nào thích hợp nhất trong nhiều sự chọn lọc hay giải pháp khả thi.

Tình huống đồng thời có thể là đối tượng báo cáo và báo cáo này là kết quả của công việc phân tích do nhóm thực hiện. Nó xem trọng những vấn đề cần giải quyết, những yếu tố có thể chuyển biến, những lựa chọn khả thi, những khuyến nghị cụ thể và sự thực thi những phương án lựa chọn.

Phân tích tình huống không phải chỉ có tính hình thức. Trong thực tế, nó đòi hỏi rất lớn sự tiên liệu và phán đoán. Nó giúp người học phát triển năng lực trí tuệ, kiến thức, sự phán đoán và khả năng ra quyết định. Nói khác đi, chất lượng công việc quản lý được hoàn thiện cùng với kinh nghiệm, với việc thí nghiệm các phương pháp lý thuyết và phân tích giúp cho việc cấu trúc các vấn đề và áp dụng những giải pháp được đề xuất.

Toàn bộ quy trình đó được trình bày tại Sơ đồ 7 - Các giai đoạn của phân tích tình huống.



Sơ đồ 7. Các giai đoạn của phân tích tình huống

7. Kỹ thuật giảng dạy theo phương pháp tình huống

7.1. Điều khiển tình huống

Những vấn đề gay cấn đặt ra trong tình huống cần giải quyết hoàn toàn có thể đưa tới những kết cục khác nhau trên thực tế, cũng như trong suy diễn. Vấn đề không phải là “đúng” hay “sai” đối với kết quả của việc giải quyết vấn đề, mà là mọi thành viên tham gia đi tới những kết luận tối ưu, tất cả đều chấp nhận được. Chính vì vậy việc điều khiển tình huống từ phía người dạy là hết sức cần thiết.

Điều khiển tình huống phải tùy theo năng lực sáng tạo của mỗi người tham gia, những người dạy phải luôn luôn linh động, cởi mở và khách quan. Người dạy không thể và không nên chỉ giải quyết theo hướng mà mình cho là đúng. Nếu như vậy thì tốt hơn hết là áp dụng phương pháp thuyết trình, áp đặt kiến thức. Một khi tình thế đòi hỏi người dạy phải “có mặt” kịp thời để khuyến khích, thúc đẩy và “lái” luồng suy diễn của người học vào những hướng giải quyết cần thiết. Trên phương diện này, người dạy được coi như là một “nhân tố bảo hiểm cho cuộc thảo luận” và do đó cần “phải có cái nhìn đặc biệt vào vấn đề ở mỗi lúc đặc biệt”. Người dạy không dùng thẩm quyền chỉ huy lớp học một cách độc đoán, mà phải là một nhạc trưởng để hài hòa các luồng tư tưởng tạo thành “bản nhạc giao hưởng”. Một trong những cách tốt nhất là người dạy nên đặt những câu hỏi để người học tự tìm thấy những câu trả lời cho hướng đi tiếp theo.

7.2. Các khâu của kỹ thuật giảng dạy theo phương pháp tình huống

a. Chuẩn bị:

- Người dạy đọc tình huống và tự phân tích: đọc hướng dẫn sự phạm và xem lại phần lý thuyết có liên quan.
- Tiền liệu không khí lớp học.
- Chọn lựa phương pháp giảng dạy tùy theo nhận thức và tình hình người học, sự chuẩn bị và thái độ của họ.
- Đọc và hiểu rõ vấn đề của tình huống.
- Dự trù nhiều cách điều khiển khác nhau để lựa chọn cho phù hợp.

b. Thảo luận

- Lựa chọn cách thích hợp để bắt đầu cuộc thảo luận.
- Hướng cuộc thảo luận vào những vấn đề chính.
- Tháo gỡ những bế tắc nếu có.

- Đưa cuộc thảo luận trở lại vấn đề.
- Kết luận vấn đề với sự tham gia của những người học.

7.3. Cùng thảo luận với người học

Khi tham gia thảo luận cùng người học người dạy cần huy động những nội dung có tính dẫn dắt. Người dạy phải cố gắng thể hiện mình như một nhân vật của “trò chơi”, song không hoàn toàn làm lu mờ vai trò dẫn dắt của mình. Người dạy cần tạo được sự đồng cảm, không phân biệt ranh giới trong tâm lý người học. Muốn vậy, người dạy chỉ nên giải quyết các khâu cơ bản sau:

- Mào đầu câu chuyện
- Giả thiết những yêu cầu cần trao đổi.
- Phân công những “vai” chính.
- Giữ nhịp điệu cho cuộc thảo luận

7.4. Các giai đoạn sử dụng tình huống

a. Giới thiệu tình huống: nhắc lại các mục tiêu sư phạm, giải thích phương thức hoạt động, nêu các yêu cầu và xác định nguồn lực bổ sung (nếu có).

b. Cá nhân phân tích tình huống: người học đọc tình huống, phân tích sâu, tìm kiếm thông tin bổ sung, giải quyết tình huống và tìm kiếm lập luận. Người học phải có đủ thời gian để phân tích tình huống và chuẩn bị thảo luận về tình huống.

c. Thiết lập nhóm làm việc: lập nhóm làm việc thông qua chỉ định hoặc tự nguyện); phân công nhiệm vụ cho từng thành viên trong nhóm.

d. Phân tích tình huống theo nhóm: Mỗi thành viên trong nhóm trình bày ý kiến cá nhân; so sánh các quan điểm khác nhau và thảo luận; tìm kiếm thông tin (nếu cần); cấu trúc lại vấn đề; tìm kiếm sự nhất trí, lập luận và chuẩn bị ý kiến chung của nhóm. Người dạy phải lần lượt đi từ nhóm này sang nhóm khác.

đ. Thảo luận trước lớp: Mỗi nhóm trình bày ý kiến của nhóm mình và trả lời các câu hỏi; so sánh ý kiến và thảo luận; giới thiệu thông tin bổ sung (nếu có); phát triển lý lẽ bổ sung và tìm kiếm sự nhất trí. Người dạy phải điều khiển buổi thảo luận thông qua việc yêu cầu người học giải thích rõ, gợi phản ứng, nhấn mạnh các khía cạnh quan trọng, nhưng không phát biểu ý kiến cá nhân. Hơn thế nữa, người dạy phải đảm bảo trình bày rõ ràng, tạo điều kiện cho tất cả mọi người học đều được trình bày ý kiến của mình; giữ thái độ bình tĩnh trong mọi hoàn cảnh; không bao giờ tham gia tranh luận với tư cách cá nhân, phê

phán nghiệm khắc một sai lầm nào đó; trở lại những yếu tố cơ bản hoặc khái niệm khi có dấu hiệu chệch hướng; sử dụng khéo léo vai trò người trưởng nhóm và biết cách quản lý thời gian hiệu quả nhất.

e. Tổng kết: người dạy khái quát hoá các nguyên tắc, những khía cạnh lý thuyết; liên hệ lý thuyết với thực tiễn. Người dạy cũng cần giúp đỡ người học trước khi yêu cầu họ đóng góp ý kiến.

g. Kết thúc: người dạy giúp người học khái quát hoá và nhập tâm những điều mới học được bằng cách điểm lại những điều người học đã lĩnh hội được, các quy trình thực hiện, những điều người học đã ý thức được thông qua tình huống và những kỹ năng áp dụng các kiến thức đó vào thực tế.

Bảng 3. Phân bổ thời gian sử dụng tình huống

Giai đoạn	Thời gian (phút)
Giới thiệu	5 - 7
Cá nhân phân tích tình huống	Tuỳ theo độ phức tạp
Thiết lập nhóm làm việc	3 - 5
Phân tích tình huống theo nhóm	60 - 90
Thảo luận trước lớp	20 - 30
Tổng kết	20 - 30
Kết thúc	5 - 10

Tuy nhiên, sau sử dụng tình huống cần tiến hành những hoạt động tiếp theo:

- Các hoạt động bổ sung: đọc tài liệu, thuyết trình, bài tập, đóng vai;
- Sử dụng tình huống như điểm mốc cho các hoạt động trong tương lai.
- Yêu cầu người học tự xây dựng tình huống.

7.5. Những nguyên tắc sử dụng tình huống

- Phương pháp tình huống chỉ được sử dụng đối với các chất liệu phù hợp.

- Phương pháp tình huống không phải là phương pháp duy nhất được sử dụng.
- Phương pháp tình huống không phải là phương pháp duy nhất để thảo luận về khái niệm và lý thuyết.
- Phương pháp tình huống chỉ được sử dụng cho các đối tượng người học có kinh nghiệm cuộc sống nhất định.

8. Yếu tố “trò chơi” trong tình huống

Như đã thấy ở trên, trong việc học tập theo phương pháp tình huống cả người dạy và những người học đều là người thành viên tích cực của “buổi học”. Dù ở vai chính hay phụ, họ là những nhân vật của một “vở diễn” về thực tế cuộc sống đời thường. Chính vì vậy, ở phương diện nào đó tất cả họ đang tham gia vào một “trò chơi” đầy kịch tính. Và như trong mọi trò chơi yếu tố động cơ thúc đẩy là một yếu tố không thể thiếu. đâu phải tất cả mọi người đi học là để trau dồi tri thức, dù rằng không thể phủ nhận ý nghĩa cơ bản đó của hoạt động giảng dạy.

Phần lớn người ta đi học là để trau dồi tri thức, nâng cao tay nghề, song cũng không thiếu những người học đi học là để giao tiếp, để chơi, để làm quen, để giết thời gian vì không biết làm gì hơn, để có bằng cấp hồng thăng tiến, và cũng có khi là vì bắt buộc phải thế, v.v... Chính vì vậy, để giảng dạy có hiệu quả cần áp dụng những phương pháp thích hợp để thúc đẩy những ham muốn của người học. Dù là phương pháp nào đi nữa thì tính sống động của chúng đều cần thiết và một trong những tiền đề để đạt tới sự sống động đó là “yếu tố trò chơi” trong hoạt động giảng dạy.

Phương pháp tình huống có tính chất gián tiếp. Trước hết các thành viên tham gia giao tiếp với nhau và với người dạy, sau đó họ được đề nghị vận dụng những kinh nghiệm lý luận và thực tiễn của mình vào giải quyết một tình huống nhất định.

Cũng chính vì yếu tố trò chơi là đặc thù của phương pháp tình huống mà có thể áp dụng chúng không chỉ trong giảng dạy cho người học lớn tuổi, mà còn cho cả những người trẻ tuổi chưa có nhiều kinh nghiệm, thậm chí cho cả trẻ em. Vấn đề là ở chỗ lúc nào thì áp dụng phương pháp này, với chủ đề nào và áp dụng ở mức độ nào.

Tính chất trò chơi của tình huống cho thấy tính “thực”, “đời thường” của tình huống và nó làm cho việc học tập theo phương pháp tình huống trở nên hấp dẫn và có hiệu quả hơn. Tuy nhiên, việc xây dựng những tình huống quá “kịch” có thể sẽ đem lại những hậu quả trái ngược, làm giảm đi tính sư phạm của phương pháp này.

9. Những điều kiện giảng dạy cần thiết

9.1. Về giảng viên

Người dạy có vai trò không thể thiếu trong quá trình giảng dạy theo phương pháp tình huống, dù rằng vị trí của họ có thể không hoàn toàn “độc tôn” như trong sử dụng phương pháp thuyết trình. Việc sử dụng phương pháp tình huống đòi hỏi người giảng viên cần phải:

- Ý thức được những cản trở, khó khăn trong quá trình học tập của người lớn;
- Nắm vững những kiến thức lý thuyết của môn học, đồng thời nhận thức rõ những phương diện thực hành của môn học đó;
- Nắm vững lý thuyết và sử dụng thuần thục những kỹ thuật của phương pháp tình huống; sử dụng thành thạo giáo cụ trực quan và các công cụ hỗ trợ khác;
- Biết những phương pháp huy động nhóm và có kỹ năng tổng hợp, đưa ra kết luận tương ứng đối với những giải pháp do việc giải quyết tình huống đề ra; thực hành tối ưu các kỹ năng giao tiếp;
- Luôn luôn xem xét lại các kinh nghiệm học tập, trình độ giáo dục chuyên môn của học viên trước kia để các kinh nghiệm đó có thể được vận dụng tối ưu trong quá trình học tập.
- Thường xuyên nâng cao trình độ chuyên môn, rèn luyện các kỹ năng sử dụng phương pháp tình huống; quan sát và tìm tòi những tình huống mới phục vụ cho giảng dạy môn học.

9.2. Về học viên

Là những thành viên tham gia tích cực vào quá trình học tập theo phương pháp tình huống, người học viên cần huy động tối đa những khả năng sau đây:

- Kinh nghiệm và tri thức bản thân vốn có với một niềm tin vào khả năng độc lập tác nghiệp của chính mình; xây dựng cho mình tư duy sáng tạo;
- Kỹ năng hoạt động nhóm với niềm tin vào đồng đội trong phối hợp và kết hợp giải quyết vấn đề;
- Tăng cường hoạt động chuyển giao kiến thức cá nhân thông qua việc trao đổi thêm với giảng viên, người hướng dẫn với một kế hoạch vận dụng kiến thức cá nhân cụ thể và thiết thực;
- Rèn luyện những kỹ năng giao tiếp cần thiết, nhất là kỹ năng phản hồi nhằm đạt hiệu quả cao nhất trong giải quyết tình huống;

- Nghiên cứu và luyện tập sử dụng thành thạo giáo cụ trực quan và các công cụ hỗ trợ khác;

9.3. Về phương tiện giảng dạy

Phương tiện giảng dạy là *“những công cụ hỗ trợ trong tiết học nhằm làm sáng tỏ những điều cần trình bày của giảng viên và trực quan hoá các nội dung giảng dạy, giúp học viên tiếp thu dễ dàng tham gia học tập một cách chủ động tích cực”* (Sổ tay phương pháp sư phạm hành chính, tr. 191). Phương tiện giảng dạy có vai trò đặc biệt quan trọng trong giảng dạy theo phương pháp tình huống, và cần làm sao để chúng có thể hỗ trợ cho giảng viên và học viên một cách có hiệu quả nhất trong giải quyết các tình huống. Để thực hiện yêu cầu này cần:

- Nghiên cứu và biên soạn những tài liệu hướng dẫn về sử dụng phương pháp tình huống theo chủ đề môn học (đó cũng chính là một trong những mục tiêu của đề tài này) dành riêng cho giảng viên và học viên (nếu có thể);
- Nghiên cứu và biên soạn những hình thức trình bày tình huống; trong đa số các trường hợp cần có bản in tình huống và được chuyển tới từng thành viên tham gia;
- Trang bị và sử dụng những phương tiện giảng dạy thông dụng như bảng viết, bảng giấy lật, bảng ghim, các loại giấy màu và thẻ hỏi; máy chiếu hát và bản giấy trong (phôli), tiến tới tạo điều kiện những phương tiện hiện đại như máy tính cá nhân kèm theo máy chiếu, hoặc màn hình điện tử;
- Tạo lập những phòng thảo luận nhóm phù hợp với yêu cầu giảng dạy và học tập hiện đại.

CHƯƠNG II

NỘI DUNG CỦA TÀI LIỆU “KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC” THEO PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG

I. VỀ SỰ CẦN THIẾT MÔN KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Sự cần thiết của môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản văn bản quản lý nhà nước trong chương trình đạo tạo hành chính

1.1. Vai trò của văn bản quản lý nhà nước trong hoạt động hành chính nhà nước

Văn bản quản lý nhà nước là một trong những phương tiện cơ bản để ghi lại và chuyển đạt những quyết định quản lý, là hình thức để cụ thể hoá pháp luật, là phương tiện để điều chỉnh những quan hệ xã hội thuộc phạm vi quản lý của nhà nước. Chính vì vậy, văn bản thực hiện những chức năng hết sức quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước. Đó là các chức năng thông tin, quản lý, pháp luật, văn hóa-xã hội và các chức năng khác.

Về phương diện thông tin, hoạt động quản lý nhà nước phần lớn được đảm bảo thông tin bởi hệ thống văn bản quản lý. Đó là các thông tin về:

- Chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước liên quan đến mục tiêu và phương hướng hoạt động lâu dài của cơ quan, đơn vị.
- Nhiệm vụ, mục tiêu hoạt động cụ thể của từng cơ quan, đơn vị.
- Phương thức hoạt động, quan hệ công tác giữa các cơ quan, các đơn vị với nhau.
- Tình hình đối tượng bị quản lý; sự biến động của cơ quan, đơn vị; chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan, đơn vị.
- Các kết quả đạt được trong quá trình quản lý, v.v...

Có thể thấy, hoạt động thông tin trong quản lý nhà nước là một quá trình, hình thức liên hệ qua lại giữa chủ thể (người quản lý) và khách thể (người bị quản lý), diễn ra liên tục nhằm trao đổi và cân bằng nhận thức của các chủ thể đó đối với thực tiễn khách quan và sự vận động của của xã hội, cũng như tạo lập một cách tiếp nhận tương đồng giữa người quản lý và người bị quản lý đối với mối tương quan

và sự tương tác giữa văn bản với thực tiễn cuộc sống nhằm thực hiện các quyết định quản lý hành chính nhà nước có hiệu quả ngày càng cao. Quản lý nhà nước liên hệ rất hữu cơ với các quá trình thông tin được thực hiện một cách liên tục. Tính liên tục của quá trình quản lý nhà nước liên quan chặt chẽ và phụ thuộc to lớn vào tính liên tục của sự vận động thông tin, trong đó sự phản hồi thông tin từ phía những chủ thể tiếp nhận cùng với sự xử lý, đánh giá, tiếp thụ những phản hồi đó từ phía chủ thể tạo lập là một yếu tố có tính quyết định đối với hiệu quả quản lý nhà nước. Về bản chất, quản lý nhà nước là dạng quản lý xã hội thông qua việc thực hiện một chuỗi những quyết định kế tiếp nhau trên cơ sở các thông tin phản ánh trạng thái của các hoạt động sản xuất xã hội.

Về phương diện quản lý, văn bản là công cụ tổ chức các hoạt động quản lý nhà nước, giúp cho các cơ quan và lãnh đạo điều hành các hoạt động của bộ máy nhà nước trong nhiều phạm vi không gian và thời gian. Trong quá trình quản lý mang tính đa yếu tố việc sưu tập các thông tin về đối tượng quản lý, xử lý các thông tin, ra các quyết định và tổ chức thực hiện các quyết định đó sao cho có hiệu quả được đặc biệt quan tâm. Cũng vì vậy, có thể thấy, hoạt động quản lý là phương pháp cụ thể, có định hướng của quá trình tổ chức, điều hoà các quan hệ xã hội. Trong quan hệ với bộ máy lãnh đạo và quản lý, có thể nói quản lý là sự tổng hợp các mối quan hệ giữa người lãnh đạo và người thực hiện, giữa cơ quan quản lý và cơ quan bị quản lý. Chức năng quản lý của văn bản gắn liền với tính thiết thực của chúng trong hoạt động bộ máy quản lý. Nếu văn bản không chỉ ra được những khả năng để thực hiện, thiếu tính khả thi, không giúp cho các cơ quan bị quản lý giải quyết các nhiệm vụ cụ thể của mình thì dần dần các cơ quan này sẽ mất thói quen tôn trọng các văn bản. Văn bản quản lý nhà nước khi đó sẽ mất đi chức năng quản lý của chúng.

Về phương diện pháp lý văn bản được sử dụng để ghi lại và truyền đạt các quy phạm pháp luật và các quyết định hành chính, do đó là chứng cứ pháp lý để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong quản lý nhà nước. Chức năng pháp lý của văn bản được thể hiện ở chỗ tùy thuộc từng loại văn bản cụ thể, nội dung và tính chất pháp lý của chúng, văn bản có tác dụng rất quan trọng trong việc xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy quản lý nhà nước, giữa hệ thống quản lý với hệ thống bị quản lý; trong việc tạo nên mối ràng buộc trách nhiệm giữa các chủ thể tạo lập và đối tượng tiếp nhận văn bản. Hệ thống pháp luật hành chính gắn liền với việc đảm bảo quyền lực nhà nước trong hoạt động quản lý của các cơ quan. Xây dựng hệ thống pháp luật hành chính là nhằm tạo ra cơ sở cho các cơ quan hành chính nhà nước, các công dân có thể hoạt động theo những chuẩn mực

pháp lý thống nhất, phù hợp với sự phân chia quyền hành trong quản lý nhà nước. Các hệ thống văn bản quản lý nhà nước, một mặt, phản ánh sự phân chia quyền hành trong quản lý hành chính nhà nước, mặt khác, là sự cụ thể hoá các luật lệ hiện hành, hướng dẫn thực hiện các luật lệ đó. Đó là một công cụ tất yếu của việc xây dựng hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật hành chính nói riêng.

Về phương diện văn hoá-xã hội, văn bản quản lý nhà nước, cũng như nhiều loại văn bản khác, là sản phẩm sáng tạo của con người được hình thành trong quá trình nhận thức, lao động để tổ chức xã hội và cải tạo tự nhiên, góp phần quan trọng ghi lại và truyền bá cho mọi người và cho thế hệ mai sau những truyền thống văn hoá quý báu của dân tộc được tích lũy từ cuộc sống của nhiều thế hệ. Như vậy, văn bản là nguồn tư liệu lịch sử quý giá giúp cho chúng ta hình dung được toàn cảnh bức tranh và trình độ văn minh quản lý nhà nước của mỗi thời kỳ lịch sử cụ thể ở mỗi quốc gia. Những văn bản được soạn thảo đúng yêu cầu về nội dung và thể thức có thể được xem là một biểu mẫu văn hoá không chỉ có ý nghĩa đối với đời sống hiện nay mà còn cho tương lai. Có thể học tập được rất nhiều qua các văn bản như thế để nâng cao trình độ văn hoá của mình. Nhiều mô thức văn hoá truyền thống có giá trị đã được xây dựng chính trên cơ sở nghiên cứu các tài liệu văn bản hình thành trong hoạt động của các cơ quan quản lý hiện còn lưu giữ tại các kho lưu trữ nhà nước.

Ngoài ra, văn bản còn đóng vai trò quan trọng trong thống kê kinh tế xã hội, là một trong những công cụ quan trọng để nhận thức xã hội, là những tri thức có thể làm thay đổi ý thức của khách thể quản lý. Những thông tin thống kê chứa đựng trong các văn bản có ý nghĩa to lớn đối với hiệu quả của công tác quản lý nhà nước. Về ý nghĩa kinh tế, có thể thấy những văn bản có nội dung khả thi, phù hợp với thực tiễn khách quan, phản ánh được quy luật vận động của thực tiễn khách quan sẽ thúc đẩy xã hội phát triển về mọi mặt, đặc biệt là cơ sở tạo đà cho phát triển kinh tế. Quy mô phát triển kinh tế càng lớn thì các quyết định quản lý thành văn càng nhiều, với những lượng thông tin càng đa dạng và phức tạp hơn nhiều, song tất cả phải nhằm phát huy mọi tiềm năng đất nước để xây dựng một cuộc sống của toàn thể nhân dân, toàn thể cộng đồng ngày một tốt đẹp hơn.

1.2. Sự cần thiết của môn văn bản quản lý nhà nước trong chương trình đào tạo hành chính

Do vì mọi hoạt động hành chính nhà nước chủ yếu gắn liền với văn bản mà công tác công văn, giấy tờ (công tác văn thư) trở thành một bộ phận hữu cơ của hoạt động quản lý nhà nước, và không thể phủ nhận rằng văn bản đóng vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước.

Trong lịch sử nước nhà các triều đại phong kiến đều ý thức được tầm quan trọng của văn bản đối với quản lý nhà nước, sử dụng chúng như một công cụ quan trọng để nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý, đưa công tác quản lý nhà nước vào kỷ cương, nền nếp. Nhiều chủ trương, biện pháp, quy định, thể lệ liên quan đến văn bản quản lý nhà nước, sổ sách, giấy tờ hành chính đã được các hoàng đế ban hành nhằm thể chế hoá về hình thức, nội dung văn bản, cũng như việc quản lý, sử dụng, bảo quản và lưu trữ chúng. Thực tế lịch sử cho thấy, triều đại nào coi trọng công tác quản lý nhà nước thì cũng đề cao tương ứng công tác công văn, giấy tờ.

Sử sách còn ghi rằng vào năm Hưng Long thứ 7 (1299) vua Trần Anh Tông đã sửa định và ấn hành “Công văn cách thức”.

Trong việc thi tuyển, lựa chọn quan lại phục vụ cho bộ máy hành chính của mình các triều đại phong kiến đều quan tâm đến việc đội ngũ quan lại đó biết soạn thảo văn bản ra sao. “Năm 1305, nhà vua tổ chức thi thái học sinh, hưng theo thể lệ mới: thí sinh phải qua bốn trường, mỗi trường thi một số môn:

- Trường thứ nhất: thi ám tả.
- Trường thứ hai: thi kinh nghĩa, thơ phú.
- Trường thứ : thi *chế, chiếu, biểu*.
- Trường thứ tư: thi văn sách.” (8, 17-18).

Trong các chương trình bồi dưỡng, đào tạo công chức của nhà nước Việt Nam mới (Việt Nam dân chủ cộng hoà, Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam) đều có những môn học liên quan đến kỹ năng xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước. Tuy nhiên, nội dung giảng dạy, phương pháp giảng dạy và số lượng thời gian (tiết) dành cho môn học này không phải lúc nào cũng được như mong muốn và là vấn đề còn phải tiếp tục thảo luận.

Môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” không chỉ bao hàm việc trau dồi những kiến thức lý luận và kỹ năng thực tế cho người học, mà còn góp phần tạo cho người học phát triển tư duy lô-gic, kỹ năng xử lý, giải quyết những vấn đề của thực tiễn, đồng thời còn giúp cho người học có được kỹ năng sử dụng ngôn ngữ linh hoạt, sáng tạo.

Tình hình thực tế của công tác xây dựng và ban hành văn bản ở nước ta trong những năm qua đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Các cơ quan nhà nước đều ban hành kịp thời một khối lượng văn bản lớn để điều chỉnh những vấn đề nảy sinh trong hoạt động quản lý nhà nước. Phần lớn những văn bản được ban hành ngày càng hoàn thiện

hơn về nội dung và thể thức. Tuy nhiên, những bất cập trong hoạt động này vẫn còn ở mức đáng báo động. Thí dụ, 1995: Kiến nghị 130 văn bản; 1997: 3000 văn bản ; 1998 (10 tháng) 840 văn bản (Theo QĐND 3/12/2000). Từ cuối 2000, trong số 7059 VBQPPL HCTW có 2014 huỷ bỏ, 1107 sửa đổi, bổ sung; địa phương 10000, trong đó 5400 huỷ bỏ, 1276 sửa đổi, bổ sung.

Tình hình trên đến nay vẫn chưa có dấu hiệu khả quan hơn bao nhiêu. Một trong những nguyên nhân dẫn tới tình trạng đó là do trình độ năng lực của cán bộ, công chức chưa đáp ứng được những yêu cầu về kỹ năng xây dựng và ban hành văn bản.

2. Nội dung môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản văn bản quản lý nhà nước

Môn văn bản quản lý nhà nước được giảng dạy trong chương trình đào tạo và bồi dưỡng khác nhau tại Học viện hành chính Quốc gia từ nhiều năm qua. Môn học này tùy theo tính chất của việc đào tạo và bồi dưỡng có những nội dung tương ứng nhất định.

Trong chương trình dành cho các lớp sau đại học (Chương trình đào tạo tiến sĩ và thạc sĩ) môn học này trình bày trong chuyên đề “Đánh giá và tổ chức sử dụng các hệ thống văn bản quản lý nhà nước “ (4 ĐVHT)

Chương trình cử nhân hành chính “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản” (6 ĐVHT)

Chương trình chuyên viên chính: “Kỹ thuật soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước” (10 tiết)

Chương trình chuyên viên: “Kỹ thuật soạn thảo văn bản quản lý nhà nước” (1 ĐVHT)

Về phương diện chính, quy nội dung của môn học ở bậc đại học và trên đại học được cấu trúc như sau:

2.1. Ở bậc đại học

Trong các chuyên đề trên kết cấu nội dung của chương trình dành cho đại học hành chính là mang tính cơ sở và khái quát hơn cả. Kết cấu đó được thể hiện như sau:

I. Phần thứ nhất: Lý luận chung về văn bản quản lý hành chính nhà nước

1. Xác định đối tượng và phương pháp nghiên cứu.
2. Xác định những khái niệm cơ bản về văn bản.

3. Mô tả những chức năng của văn bản.
4. Mô tả những vai trò của văn bản trong hoạt động QLNN.
5. Xác định hệ thống văn bản quản lý nhà nước.
6. Xác định hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản.
7. Mô tả quy trình xây dựng và ban hành văn bản.
8. Mô tả những yêu cầu về nội dung của văn bản.
9. Mô tả những yêu cầu về thể thức của văn bản.
10. Đại cương về ngôn ngữ văn bản.

II. Phần thứ hai: Kỹ thuật soạn thảo văn bản quản lý thông thường.

1. Soạn thảo văn bản hành chính cá biệt.
2. Soạn thảo văn bản hành chính thông thường.

III. Phần thứ ba: Kỹ thuật soạn thảo văn bản lập quy.

1. Mô tả hoạt động sáng tạo pháp luật.
2. Xác định bố cục của văn bản lập quy.
3. Mô tả hoạt động lập quy cụ thể của các cơ quan hành chính.

Bố cục nêu trên dùng để cung cấp cho người học những nội dung kiến thức về văn bản quản lý nhà nước nhằm:

- Trang bị một số khái niệm cơ bản về văn bản .
- Xác định hệ thống văn bản, phân loại hệ thống này.
- Xác định chủ thể ban hành và hình thức văn bản tương ứng.
- Xác định những thuộc tính cơ bản của văn bản quản lý nhà nước; công dụng (nội dung) của từng loại văn bản.
- Nghiên cứu quy trình xây dựng và ban hành văn bản.
- Nghiên cứu và áp dụng những nguyên tắc và quy tắc kỹ thuật soạn thảo văn bản:

Trên cơ sở đó người học có thể:

- Nắm vững lý thuyết về văn bản quản lý nhà nước.
- Phân biệt được tính chất và thẩm quyền ban hành của từng loại văn bản cơ bản khác nhau.
- Nắm được những nguyên tắc và kỹ thuật cơ bản trong soạn thảo và xử lý văn bản.

- Hình thành những kỹ năng thực hành cơ bản trong soạn thảo văn bản.

Bố cục nội dung này không phải là được xây dựng hoàn toàn mới. Nó mang tính kế thừa từ những chương trình trước đây đã được giảng dạy tại Học viện, cũng như tại các cơ sở đào tạo khác trong cả nước. Nó đã phần nào giảm bớt được tính "lý luận" chung chung của các giáo trình và tài liệu trước đây. Và, từ thực tiễn giảng những năm qua tại Học viện (cũng như tại một số cơ sở giáo dục đại học khác trong nước có dạy môn văn bản quản lý nhà nước) bố cục nội dung như trên là hợp lý, vừa đủ và thoả đáng đối với bậc đại học. Đây vậy, tính chất "lý thuyết" vẫn còn bao trùm, chưa thật sát hợp với tên gọi của môn học là "Kỹ thuật ...". Tất nhiên, bố cục đó mang tính tổng quát nhằm sử dụng cho những đối tượng học khác nhau, bất kể là người lớn tuổi có kinh nghiệm hay cho những người trở thành sinh viên đại học sau khi tốt nghiệp phổ thông, hoặc bạn đọc bất kỳ, cho nên thật khó loại trừ hết được những khiếm khuyết có tính thực hành đó. Để giải quyết vấn đề này nó cần được bổ trợ bởi những giáo trình thực hành tương ứng.

2.2. Ở bậc trên đại học

Nội dung giảng dạy trên đại học (cao học và nghiên cứu sinh) được thể hiện qua chương trình môn học "Đánh giá, tổ chức sử dụng và quản lý văn bản". Môn học này tạm thời đề cập đến những vấn đề sau:

a. Đánh giá văn bản:

- Các chủ thể đánh giá;
- Các công cụ và tiêu chí đánh giá;
- Các phương diện đánh giá.

b. Sử dụng văn bản:

- Các chủ thể sử dụng;
- Hiệu lực và các nguyên tắc áp dụng;
- Hệ quả pháp lý của việc áp dụng văn bản.
- Những hoạt động chỉnh lý và hoàn thiện văn bản.

c. Quản lý văn bản:

- Các chủ thể quản lý;
- Các nội dung quản lý;
- Các phương thức quản lý

- Các phương tiện quản lý.

Tuy nhiên, yêu cầu về hình thành, nhất là củng cố những kỹ năng thực hành cơ bản trong soạn thảo văn bản qua thực tiễn cho thấy bố cục như trên của các chương trình không thể đáp ứng được. Đó là chưa nói đến việc củng cố những kiến thức lý luận xuất phát từ những yêu cầu khác nêu trên. Cũng chính vì vậy, việc soạn thảo một tài liệu thực hành về kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước là một đòi hỏi cấp bách và hết sức bức xúc.

3. Những phương pháp được áp dụng

3.1. Phương pháp nghiên cứu

Văn bản hành chính học sử dụng những phương pháp cơ bản sau đây:

a. Phương pháp phân tích

Văn bản được nghiên cứu về mọi bình diện, xác định nội dung, ý nghĩa, vai trò của từng bộ phận cấu thành của văn bản, từng giai đoạn trong hoạt động xây dựng chúng và những nét đặc thù của từng loại.

b. Phương pháp tổng hợp

Từ những mô tả về nội dung, hình thức và quy trình thủ tục xây dựng và ban hành từng loại văn bản cụ thể khái quát hóa lên thành lý luận chung, tức là đưa ra những luận điểm, quan niệm về quá trình sáng tạo pháp luật nói riêng và tạo ra những sản phẩm quản lý nói chung.

c. Phương pháp so sánh

Nhằm làm sáng tỏ nội dung những nguyên tắc, quy tắc của kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản, đặc biệt là trong soạn thảo, văn bản được tiến hành nghiên cứu bằng cách so sánh chủ yếu trên các phương diện sau:

- Giữa các thời kỳ khác nhau của lịch sử xây dựng và ban hành văn bản để rút ra những bài học thực tiễn nhằm tiến tới hoàn thiện kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản.
- Giữa các loại hình văn bản nhằm phân biệt để soạn thảo và áp dụng chúng được tốt hơn.
- Giữa thực tiễn trong nước với kinh nghiệm nước ngoài để nghiên cứu, học hỏi và kế thừa những thành tựu của kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản của các nước tiên tiến, có bề dày lịch sử và kinh nghiệm trong lĩnh vực này.

- Giữa lý luận với thực tế nhằm xây dựng được hệ thống lý thuyết và đưa ra được những kiến giải thực tế góp phần hoàn thiện công tác văn bản ở nước ta.
- Ngoài ra, có thể sử dụng ở những mức độ khác nhau các phương pháp khác như : phương pháp thống kê, phương pháp xã hội học, v.v...

3.2. Những phương pháp giảng dạy chính

a. Phương pháp thuyết trình

Cho đến hiện nay việc giảng dạy những nội dung của môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” vẫn được thực hiện bằng phương pháp giảng dạy truyền thống là thuyết trình trên lớp. Ở giai đoạn đại cương, giới thiệu khai quát phương pháp có những giá trị tích cực nhất định, nhất là khi mà các học viên mới làm quen với hệ thống văn bản quản lý nhà nước.

Trong thời gian gần đây việc minh họa những nội dung bài giảng bằng phương tiện truyền thống là bảng đen bằng những phương tiện giảng dạy hiện đại hơn như máy chiếu hắt (overhead), máy vi tính đã đem lại những hiệu quả thiết thực, tăng cường hiệu quả của việc tiếp thu những nội dung của bài giảng.

Cho đến nay và còn lâu dài phương pháp giảng bài theo lối thuyết trình vẫn là không thể thay thế nhất là đối với những nội dung lý thuyết không thể không truyền đạt cho người ở mọi hình thức đào tạo và bồi dưỡng.

Kết hợp với phương pháp thuyết trình là việc ra bài tập về những vấn đề có liên quan để người học kiểm tra và củng cố kiến thức của mình. Bài tập thông thường là đơn giản và chỉ nhằm mục tiêu chính là hỗ trợ ghi nhớ những điều người học đã được truyền đạt từ giáo viên qua hoạt động thuyết trình.

Trong điều kiện tài liệu chuyên môn còn thiếu thốn, khả năng tiếp nhận và xử lý thông tin, trình độ ngoại ngữ của người học còn hạn chế, yếu kém thì việc áp dụng phương pháp thuyết trình vẫn không thể thay thế và ý nghĩa sử dụng lâu dài.

Tuy nhiên, nếu chỉ sử dụng độc tôn có phương pháp thuyết trình sẽ khó đạt được những mục tiêu đặt ra đối với việc giảng dạy môn “Kỹ thuật văn bản” trong chương trình giảng dạy và đào tạo hành chính. Và do đó việc sử dụng những phương pháp hỗ trợ khác, đặc biệt là phương pháp tình huống là một vấn đề cấp bách.

b. Phương pháp tình huống

Trong những năm gần đây tại Học viện Hành chính Quốc gia phương pháp tình huống đã được áp dụng vào một số khâu của quá trình đào tạo trong chương trình bồi dưỡng cán bộ, công chức các ngạch khác nhau từ chuyên viên đến chuyên viên cao cấp.

Hoạt động giảng dạy theo phương pháp tình huống chủ yếu tập trung vào:

- Thảo luận theo tình huống;
- Viết tiểu luận theo tình huống;
- Khảo sát xây dựng tình huống và phân tích tình huống trong đợt thực tập cuối khoá

Có thể nói, việc áp dụng phương pháp tình huống vào thực hiện các chương trình đào tạo nêu trên đã đem lại những kết quả đáng khích lệ và được học viên nhiệt tình hưởng ứng. Những giờ học theo phương pháp tình huống đã góp phần không nhỏ vào việc thúc đẩy sự quan tâm và kích thích sự ham học hỏi của học viên, vì lẽ qua việc tham gia trực tiếp vào giải quyết những tình huống cụ thể của hoạt động quản lý (dù là giả tưởng) người học cảm thấy tính thiết thực của môn học.

Ngoài ra, trong khuôn khổ nội dung hoạt động của một loạt dự án việc nghiên cứu và phổ biến phương pháp tình huống cũng được quan tâm hết mức. Nhiều giảng viên, cán bộ của Học viện đã được tiếp cận với những nội dung mới nhất, hiện đại nhất trong áp dụng phương pháp tình huống vào giảng dạy các môn học hành chính ở trong nước cũng như ở nước ngoài với sự tham gia của nhiều chuyên gia có kinh nghiệm. Hoạt động này vẫn đang được tiếp tục triển khai mạnh mẽ trong công tác chung của Học viện hiện nay.

Một số tài liệu nghiên cứu, phổ biến và hướng dẫn áp dụng phương pháp tình huống đã và đang được triển khai mạnh mẽ và đem lại những hiệu quả thiết thực. Chẳng hạn như: tập tài liệu *"10 Tình huống trong quản lý hành chính nhà nước"* dùng để tập huấn cho các giảng viên trường chính trị tỉnh do Viện Nghiên cứu hành chính biên soạn và ấn hành năm 2001; Nguyễn Duy Gia, Mai Hữu Khuê. *Phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính*. - H.: Giáo dục, 1996; *Sổ tay phương pháp sư phạm hành chính*/Học viện Hành chính Quốc gia.- NXB Thống kê, 2001... Ngoài ra một loạt các công trình nghiên cứu về áp dụng phương pháp tình huống (trong đó có đề tài này) cũng đang được gấp rút triển khai.

Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp này vào giảng dạy đại học và trên đại học hầu như vẫn dừng lại ở con số không với sự thống soái của phương pháp thuyết giảng, đặc biệt ít ra là trong môn "Kỹ thuật

xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước”. Việc thuyết giảng cũng chưa phải đã hoàn toàn đạt những kết quả mong muốn do vì thiếu thốn về hệ thống tài liệu tham khảo (sách giáo khoa; tài liệu hướng dẫn; sách đọc thêm, v.v...), về phương tiện, giáo cụ trực quan.

Trong điều kiện cải cách hành chính hiện nay việc đào tạo những cán bộ, công chức có "tay nghề hành chính" càng làm cho vấn đề đặt ra là hết sức bức xúc và cấp thiết, đặc biệt là khi mà văn bản quản lý nhà nước của chúng ta vẫn còn quá nhiều sai sót, nhất là về mặt kỹ thuật chế tác. Một trong những nguyên nhân cơ bản của tình trạng trên là do cho đến nay vẫn chưa có một chương trình và tài liệu hay giáo trình cụ thể để hướng dẫn và trợ giúp giảng viên cũng như học viên trong việc giảng dạy và học tập môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản” theo phương pháp tình huống.

II. TÌNH HUỐNG TRONG SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG PHƯƠNG DIỆN THỰC HÀNH CỦA MÔN KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Những tình huống trong xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước

1.1. Tình huống từ nội dung môn học

a. Các khái niệm

Bộ môn khoa học nghiên cứu về văn bản quản lý nhà nước đang trong giai đoạn hình thành và như mọi bộ môn khoa học khác ở trong thời kỳ xác định cho mình những đối tượng và phương pháp tiếp cận, không thể tránh khỏi vấn đề quy chuẩn hoá hệ thống thuật ngữ. Hiện nay (và chắc sẽ còn một thời gian khá dài nữa) còn khá nhiều những thuật ngữ của “*văn bản hành chính học*” vẫn chưa được xác định nội hàm rõ ràng, thí dụ: giữa các khái niệm “văn bản quản lý nhà nước”, “văn bản quản lý hành chính nhà nước”, “văn bản quy phạm pháp luật”, “văn bản lập quy”, “văn bản pháp quy”, v.v.. rất khó xác định những ranh giới rõ ràng. Hay, các khái niệm “thẩm tra”, “thẩm định”, “kiểm tra” văn bản cần phân biệt như thế nào cũng cần phải làm rõ. Chính những vấn đề như vậy làm cho việc tiếp thu những nội dung của môn học hết sức khó khăn một khi không có thảo luận, tham gia đóng góp quan điểm của chính những người học.

b. Phân loại văn bản và chủ thể ban hành

Việc phân loại văn bản có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với với hoạt động nghiên cứu, mà còn đối với việc áp dụng hệ thống đó

một cách có hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có một cách phân loại nào đạt kết quả tối ưu.

Xét về hiệu lực pháp lý văn bản quản lý nhà nước thông thường được phân loại thành:

- Văn bản quy phạm pháp luật;
- Văn bản áp dụng pháp luật;
- Văn bản hành chính thông thường.

Ngoài ra, một số tác giả còn phân tách thêm “Văn bản chuyên môn-kỹ thuật” theo tiêu chí “lĩnh vực quản lý chuyên môn”.

Cách phân loại trên có nhược điểm là:

- Xuất phát từ những tiêu chí khác nhau;
- Không bao quát hết mọi văn bản quản lý nhà nước hiện hành.

Như vậy, vấn đề đặt ra là cần có cách phân loại nào cho khoa học và hợp lý đây?

Liên quan đến việc phân loại văn bản là một loạt những vấn đề khác. Trong đó đáng quan tâm nhất là vấn đề chủ thể ban hành văn bản. Thí dụ:

- Các cơ quan tư pháp có nên ban hành văn bản quy phạm pháp luật không và nếu ban hành thì chỉ trong những phạm vi nào?
- Văn bản giải thích pháp luật nên là loại văn bản nào và có giá trị pháp lý ra sao?
- Ủy ban nhân dân sẽ ban hành những văn bản quy phạm pháp luật nào, về những nội dung gì, còn chủ tịch ủy ban nhân dân sẽ có những thẩm quyền gì trong việc ban hành văn bản?

v.v...

c. Hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản

Về tổng thể văn bản quản lý nhà nước, đặc biệt là văn bản quy phạm pháp luật phải được quy định hiệu lực về thời gian, không gian và đối tượng áp dụng.

Văn bản quy phạm pháp luật theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (1996) đã được quy định tương đối rõ ràng về hiệu lực và nguyên tắc áp dụng. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề cần phải được nghiên cứu và quy định cụ thể. Đó có thể là:

- Có nên có quy định thống nhất về thời điểm văn bản bắt đầu có hiệu lực thi hành?

- Thời gian bắt đầu có hiệu lực thi hành nên cách thời điểm ký ban hành bao nhiêu là vừa đủ và hợp lý?
- Cần áp dụng hiệu lực trở về trước trong những phạm vi nào?
- Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cần được quy định hiệu lực về thời gian như thế nào?
- Hiệu lực (tính thực hiện) của các văn bản hành chính thông thường được hiểu như thế nào?
- Hiệu lực của văn bản kết thúc khi nào?
- Đối với những văn bản do các cơ quan khác nhau ban hành có cùng hiệu lực pháp lý, song có nội dung khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản nào?
- Những văn bản hành chính thông thường được áp dụng khác biệt với những văn bản đưa ra các quyết định quản lý như thế nào?
- v.v...

d. Thể thức văn bản

Thể thức văn bản hiện nay vẫn chưa được quy định một cách thống nhất và còn quá nhiều văn bản quy định khác nhau, do đó trong quá trình áp dụng thực tiễn còn khá nhiều tình huống không thể có lời giải nhất quán.

- Những tình huống liên quan đến việc áp dụng văn bản nào để trình bày một văn bản cho đúng thể thức;
- Những tình huống liên quan đến việc phải hiểu các quy định như thế nào, thí dụ: yếu tố địa danh được quy định là “địa điểm đặt trụ sở cơ quan”, song địa điểm là xã, phường, thành phố hay tỉnh, v.v... thì không rõ nên việc áp dụng không thể thống nhất được.

đ. Ngôn ngữ văn bản

Ngôn ngữ là phương tiện đặc biệt quan trọng để thể hiện nội dung của văn bản. Tuy nhiên, cho đến nay việc nghiên cứu văn phong và ngôn ngữ hành chính mới đang đi những bước đầu tiên, do đó còn quá nhiều vấn đề thực tiễn chưa có cơ sở lý luận để thực hiện cho có hiệu quả nhất. Từ đó, có thể có những tình huống liên quan như:

- Chọn thể văn;
- Lựa chọn từ ngữ;
- Cấu trúc quy phạm và cấu trúc lô-gic
- v.v...

e. Quy trình, thủ tục

Quy trình ban hành văn bản về cơ bản đã được xác định, tuy nhiên những yếu tố kỹ thuật có liên quan vẫn còn nhiều điểm phải bàn. Hơn thế nữa, chất lượng của văn bản về mọi phương diện phụ thuộc rất nhiều vào các bước tạo lập và áp dụng văn bản. Bởi vậy, những tình huống trong lĩnh vực này cần phải được tiên liệu và thảo luận kỹ lưỡng. Đó có thể là những vấn đề liên quan đến các hoạt động:

- Sáng kiến văn bản;
- Soạn thảo văn bản;
- Lấy ý kiến tham gia;
- Thẩm tra, thẩm định văn bản;
- Xem xét, thông qua;
- Ban hành (công bố; gửi và lưu trữ)

Trong các hoạt động đó vấn đề chủ thể và thẩm quyền cũng có tầm quan trọng không kém những nội dung mang tính kỹ thuật thuần túy.

1.2. Tình huống thực tiễn hay tình huống trong áp dụng văn bản

a. Tình huống trong đánh giá văn bản

Việc đánh giá văn bản được thực hiện ở nhiều công đoạn khác nhau của quy trình xây dựng và ban hành văn bản. Và tính chất của hoạt động tùy thuộc mục tiêu và đặc điểm của mỗi công đoạn mà sẽ có những đặc thù riêng. Về vấn đề này cần xác định những tình huống liên quan đến:

- Xác định tính chất của những chủ thể đánh giá;
- Xây dựng và thực hiện các tiêu chí đánh giá;
- Xác định các công cụ đánh giá;
- Xác định các nguyên tắc đánh giá;
- Thể hiện và sử dụng những kết quả đánh giá.

b. Tình huống trong sử dụng văn bản

Việc áp dụng văn bản là một quá trình phức tạp, trong đó cần tuân thủ những nguyên tắc như nguyên tắc thời điểm có hiệu lực thi hành (Văn bản được áp dụng từ thời điểm có hiệu lực. Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực. Trong trường hợp có quy định trở về

trước thì áp dụng theo văn bản đó); nguyên tắc hiệu lực pháp lý (Trong trường hợp các văn bản có quy định, quyết định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn); nguyên tắc ban hành muộn hơn (Trong trường hợp các văn bản do một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định, quyết định của văn bản được ban hành sau; và nguyên tắc tính chất quy định trách nhiệm pháp lý (Trong trường hợp văn bản mới không quy định trách nhiệm pháp lý hoặc quy định trách nhiệm pháp lý nhẹ hơn đối với hành vi xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực thì áp dụng văn bản mới).

Trên cơ sở những nguyên tắc nêu trên văn bản được tiến hành áp dụng trong thực tiễn quản lý nhà nước. Tuy nhiên đó chỉ là những nguyên tắc cơ bản, còn việc áp dụng thế nào cho có hiệu quả lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. những tình huống trong việc áp dụng văn bản rất đa dạng. Và đây cũng là phần chính trong giáo trình về thực hành văn bản theo phương pháp tình huống. Đó có thể là những vấn đề có liên quan đến:

- Lựa chọn văn bản;
- Xác định hiệu lực pháp lý của văn bản;
- Xác định giá trị sử dụng của văn bản;
- Xác định hệ quả pháp lý việc áp dụng văn bản;
- Xác định tính liên quan của văn bản; v.v...

c. Tình huống trong quản lý văn bản

Quản lý văn bản là những nội dung hoạt động liên quan đến công tác văn thư và công tác lưu trữ. Công tác văn thư-lưu trữ có ý nghĩa đặc biệt trong hoạt động quản lý hành chính. Những tình huống trong hoạt động này có thể là:

- Quản lý văn bản đến;
- Quản lý văn bản đi;
- Quản lý văn bản nội bộ;
- Quản lý văn bản mật;
- Quản lý và sử dụng con dấu các loại;
- Quản lý sổ sách;
- Công tác lập hồ sơ;
- Công tác lưu trữ văn bản.

2. Những phương diện thực hành của môn văn bản quản lý nhà nước

Hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước không chỉ là quá trình vận dụng vào thực tiễn kỹ năng ban hành văn bản, mà còn là hoạt động đòi hỏi thể hiện trình độ tư duy quản lý nhất định. Quá trình đó đòi hỏi các nhà quản lý phải kết hợp nhuần nhuyễn không chỉ những kiến thức chuyên môn, mà còn cả những kỹ năng điều hành công việc cụ thể. Tuy nhiên, cần phân biệt kỹ năng điều hành công việc nói chung, với kỹ năng sử dụng văn bản như một công cụ điều hành. Đối với môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” thì kỹ năng sử dụng văn bản như một công cụ điều hành là một trong những đối tượng nghiên cứu chính.

Văn bản quản lý nhà nước là một phương tiện chủ yếu, quan trọng của giao tiếp quản lý hành chính, đồng thời là sản phẩm đặc thù của hoạt động đó. Chất lượng của sản phẩm này phụ thuộc rất lớn vào độ thuần thực các kỹ năng giao tiếp, nhất là đối với việc viết và nói, đồng thời có tác động qua lại đối với việc hình thành và hoàn thiện các kỹ năng đó.

Độ thuần thực của hoạt động viết phụ thuộc rất nhiều vào việc luyện tập thực hành những nội dung lý thuyết đã được trình bày và phân tích. Do đó, những bài tập tình huống là không thể thiếu trong giảng dạy môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước”. Nói đến kỹ thuật mà không có nội dung thực hành thì không thể có kỹ thuật được. Bởi vậy bên cạnh những bài tập mang tính thực hành thuần túy cần phải có những bài tập tình huống tương ứng.

Có thể thấy rằng về phương diện thực hành những tình huống có nội dung từ bản thân môn học là quá trình thao tác tư duy về những tình huống minh họa cho lý thuyết, mang nặng dấu ấn tiên liệu và thuộc phạm trù những bài tập để củng cố lý thuyết. Phần này nên sử dụng cho việc giảng dạy đại học. Trong khi đó, những tình huống trong việc áp dụng văn bản nghiêng về giải quyết những vấn đề của thực tiễn, đòi hỏi người học phải có những kiến thức chuyên sâu và kinh nghiệm thực tiễn nhất định. Do đó phần này nên áp dụng trong giảng dạy đối với các khoá bồi dưỡng, tập huấn cán bộ, công chức, dùng cho đào tạo sau đại học.

Phương pháp tình huống cũng hoàn toàn có thể áp dụng đối với những bậc bồi dưỡng, đào tạo khác như trung cấp hành chính, các lớp bồi dưỡng ngắn hạn, v.v.. Vấn đề là ở chỗ những bài tập tình huống cần được xây dựng sao cho phù hợp với kiến thức lý thuyết và kinh nghiệm sống của học viên các bậc học đó mà thôi.

III. NỘI DUNG TÀI LIỆU THỰC HÀNH MÔN “KỸ THUẬT XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC” THEO PHƯƠNG PHÁP TÌNH HUỐNG

1. Những chủ đề của môn học “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước”

Các tình huống được sắp xếp theo chủ đề của môn học để thuận tiện cho việc sử dụng trong quá trình giảng dạy. Đồng thời tính phức tạp của tình huống cũng được tăng dần theo tiến trình của việc nghiên cứu các chủ đề. Trong mỗi chủ đề lớn cũng có thể có các chủ đề nhánh. Có những tình huống có thể phục vụ cho nghiên cứu nhiều chủ đề khác nhau. Tạm thời sự phân chia sau đây mới chỉ dừng lại ở việc đưa ra một ý tưởng, một thử nghiệm, hay một mô hình mang tính công việc, chứ chưa hẳn đã là khoa học và có tính thực tiễn cao.

Những chủ đề của môn học có thể là:

- a. Chủ thể ban hành;
- b. Phân loại văn bản;
- c. Quy trình xây dựng và ban hành văn bản;
- d. Nội dung trình bày
- đ. Ngôn ngữ và văn phong;
- e. Thể thức văn bản;
- g. Đánh giá văn bản;
- h. Tổ chức sử dụng văn bản;
- i. Quản lý văn bản.

2. Kết cấu tài liệu thực hành môn “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước” theo phương pháp tình huống

2.1. Cấu trúc nội dung tài liệu

Nội dung của tài liệu “Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản” theo phương pháp tình huống cần được xây dựng sao cho phản ánh những vấn đề lý thuyết cơ bản về phương pháp tình huống, kỹ thuật áp dụng phương pháp đó, song quan trọng hơn cả là trình bày được càng nhiều càng tốt những tình huống có thực và giả định trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước. Do đó, giáo trình nên có bố cục như sau:

- a) Phần thứ nhất: Lý luận chung về phương pháp tình huống trong giảng dạy hành chính.

Phần này có thể bao gồm những nội dung về phương pháp tình huống được trình bày tại Chương I của đề tài nghiên cứu này. Những nội dung đó cần được trình bày một cách cô đọng chỉ nhằm dành cho người học đọc thêm trong tìm hiểu về phương pháp tình huống. Cũng trong phần này cần làm cho học viên hiểu được vai trò của mình trong quá trình học tập theo phương pháp tình huống: họ cần phải năng động và sáng tạo như thế nào để phát huy trí tuệ và kinh nghiệm bản thân vào giải quyết các tình huống. Đặc biệt quan trọng là họ phải ý thức rõ được rằng trong giải quyết tình huống vấn đề “đúng - sai” không quan trọng, mà quan trọng là họ phải đưa ra được ý kiến của mình. Chỉ có như vậy những mục tiêu của việc học tập theo phương pháp tình huống mới có thể được đạt tới.

Ngoài ra cần có mục mô tả chi tiết về kỹ thuật sử dụng các phương tiện giảng dạy có liên quan đến sử dụng phương pháp tình huống.

b) Phần thứ hai: Bài tập tình huống

Phần này có thể bao gồm nội dung dành cho người học:

- Mô tả tình huống:

+ Nêu rõ những mục tiêu của việc sử dụng tình huống là nhằm để củng cố kiến thức gì, rèn luyện kỹ năng hoạt động nào. Với những tình huống tương đồng (chung một chủ đề) thì có thể sử dụng phương pháp viên dẫn để tránh lặp lại việc nêu những mục tiêu này.

+ Trình bày các dữ kiện của tình huống và đặt ra những vấn đề;

+ Nêu những văn bản pháp luật hiện hành hoặc tài liệu hướng dẫn có liên quan.

- Câu hỏi nghiên cứu và thảo luận tình huống Những nội dung dành cho người dạy nên làm thành một tập tài liệu hướng dẫn riêng và sẽ là chủ đề nghiên cứu của một đề tài khác. Nên đưa chung nội dung này vào tài liệu có thể làm phát sinh tâm lý ỷ lại của người học và do đó làm giảm hiệu quả phát huy tính sáng tạo của người học. Tuy nhiên, trong đề tài này có thể đưa ra một vài thử nghiệm về vấn đề này sau khi đã trình bày những nội dung dành cho người học.

Tập tài liệu nên có nhiều tranh ảnh minh họa để tạo nên tính hấp dẫn nhất định và có thể là những gợi ý nhất định cho người học “nhập vai” được hiệu quả hơn trong học tập theo phương pháp tình huống.

c) Hướng dẫn giải quyết tình huống: Phần này chủ yếu dành cho giảng viên. Trong đề tài này chỉ trình bày một vài biện pháp chủ yếu mang tính kỹ thuật thử nghiệm (thí dụ: phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu).

2.2. Cấu trúc tình huống

2.2.1. Phần dành cho người học

PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

- 1. Mục tiêu giảng dạy của tình huống**
- 2. Mô tả tình huống**

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

- 1. Câu hỏi chính để thảo luận**
- 2. Câu hỏi gợi ý**

2.2.2. Hướng dẫn của giảng viên trong quá trình nghiên cứu và thảo luận tình huống

1. Phương pháp học viên nghiên cứu và thảo luận tình huống

- 1.1. Tóm tắt nội dung tình huống**
- 1.2. Chia nhóm thảo luận và tiến hành lựa chọn phương pháp phân tích tình huống**
- 1.3. Áp dụng phương pháp phân tích và đánh giá tình huống**
- 1.4. Chia nhóm thảo luận và kiến nghị các giải pháp xác định tính chất và nội dung văn bản**

2. Những văn bản quy phạm pháp luật và tài liệu chuyên môn phục vụ nghiên cứu tình huống

- 2.1. Văn bản pháp luật hiện hành.**
- 2.2. Tài liệu chuyên môn**

3. Kết cấu nội dung tài liệu thực hành môn kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản văn bản quản lý nhà nước theo chủ đề môn học

3.1. Tình huống về chủ thể ban hành văn bản

Tình huống 1:

**“VIỆC CỦA AI: BỘ PHẬN TỔ CHỨC
HAY BỘ PHẬN CHUYÊN MÔN?”**



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản hệ thống văn bản quản lý nhà nước và chủ thể ban hành những văn bản đó.
- Tạo điều kiện cho học viên hiểu rõ hơn rằng: việc ban hành văn bản quản lý nhà nước không được trái thẩm quyền nhằm đảm bảo cho các quyết định đưa ra có giá trị pháp lý nhất định và từ đó có thể được thực thi đạt hiệu quả quản lý cao.

2) Mô tả tình huống

**VIỆC CỦA AI: BỘ PHẬN TỔ CHỨC
HAY BỘ PHẬN CHUYÊN MÔN?**

Công ty "XY Inc." cung cấp dịch vụ bảo dưỡng cho tất cả các phương tiện giao thông công cộng của thành phố Z.

Vừa qua, Công ty cần tuyển dụng một nhân viên cho bộ phận kế toán của mình do vì có một nhân viên ở đó chuẩn bị về hưu. Ông trưởng phòng Kế toán-Tài vụ cho rằng mình là người có nhu cầu tuyển dụng và hơn nữa là người trực tiếp sử dụng nhân viên đó cho nên sau khi được sự nhất trí của ông giám đốc Công ty đã ra thông báo về nhu cầu tuyển dụng của mình. Trong khi đó bộ phận quản lý nhân sự của Công ty cho rằng việc tuyển dụng nhân sự là việc của họ, đặc biệt là sau khi lấy ý kiến và huy động sự tham gia của mọi người, quyết định cuối cùng về vấn đề này thuộc về họ, chứ không phải các trưởng đơn vị có quyền đưa ra các quyết định liên quan đến quản lý nguồn nhân lực. Từ đó, ông trưởng phòng Nhân sự yêu cầu phải huỷ bỏ thông báo theo đề nghị của ông trưởng phòng Kế toán-Tài vụ.

Sau một vài cuộc tranh luận, ông trưởng phòng Kế toán-Tài vụ đồng ý để cho các đề cho ông trưởng phòng Nhân sự quyền thông báo

thi tuyển, triệu tập các thí sinh đáp ứng những tiêu chí cơ bản theo yêu cầu, tổ chức thi tuyển và tham gia phỏng vấn tuyển dụng nhưng không có quyền bỏ phiếu quyết định ứng cử viên sẽ được chọn. Theo ông thì trưởng phòng tài chính phải có quyền tuyển chọn và quyền đơn phương quyết định ứng cử viên sẽ được tuyển dụng, dẫu sao ông cũng là người sẽ sử dụng và chịu trách nhiệm về nhân viên của mình. Cũng do vậy đề xuất về việc có ra quyết định tuyển dụng hay không là thẩm quyền của ông. Về vấn đề này ông trưởng phòng Nhân sự không đồng ý kiến với ông trưởng phòng Kế toán-Tài vụ và cho rằng trong việc tuyển dụng nhân sự chính ông mới có toàn quyền quyết định, còn ông trưởng phòng Kế toán-Tài vụ chỉ có vai trò tư vấn mà thôi.

Trước những lý lẽ của ông trưởng phòng Nhân sự và ông trưởng phòng Kế toán-Tài vụ xem ra đều có phần hợp lý từ cả hai phía, ông giám đốc Công ty hết sức băn khoăn: “Vậy, việc này là của ai? Người ta có thể đưa ra những lý lẽ và nguyên tắc nào để củng cố hoặc điều chỉnh vị trí của ông trưởng phòng tài chính hoặc ông trưởng phòng nhân sự?”

Quá trình làm bài tập:

- A) Chia lớp thành các nhóm.
- B) Mỗi nhóm cử một người làm trưởng nhóm.
- C) Trưởng nhóm chủ trì mỗi nhóm thảo luận (15-20 phút) nhằm đưa ra những lý lẽ và nguyên tắc cho phép xác định vai trò và trách nhiệm của trưởng phòng chuyên môn hoặc của trưởng phòng nhân sự trong tuyển dụng và tuyển chọn nhân viên.
- D) Trưởng nhóm tổng hợp ý kiến thảo luận.
- E) Trưởng nhóm trình bày trước lớp.

Để phục vụ cho việc nghiên cứu và giải quyết tình huống này có thể yêu cầu các học viên xử lý bài tập hỗ trợ theo mẫu sau:

Trách nhiệm của trưởng phòng nhân sự (hoặc của nhân viên phòng nhân sự) và của trưởng đơn vị chuyên môn (người quản lý trực tiếp) trong quy trình tuyển dụng và tuyển chọn nhân viên

- Trách nhiệm hàng đầu Trách nhiệm đối với hoạt động (TN1)
- Trách nhiệm thứ hai Tham gia vào hoạt động (TN2)
- Không có trách nhiệm gì (KTN)

Các hoạt động tuyển dụng và tuyển chọn	Trách nhiệm của của trưởng đơn vị chuyên môn	Trách nhiệm của trưởng phòng nhân sự
• Nhu cầu bổ sung nhân viên cho một vị trí khuyết • Mô tả chức năng và yêu cầu đối với thí sinh mà người ta muốn tuyển • Chọn các phương tiện để tuyển chọn nhân viên • Tiến hành các phương thức thu hút ứng cử viên • Thông báo tuyển dụng • Tiếp nhận thí sinh • Sơ tuyển các thí sinh • Quản lý và chữa các trắc nghiệm tuyển dụng • Phỏng vấn tuyển dụng • Quyết định tuyển dụng • Thông báo quyết định tuyển dụng • Thủ tục hành chính tuyển dụng • Đón tiếp và hoà nhập vào tổ chức		

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1. Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Bộ phận tổ chức nhân sự ở vị trí nào trong cơ cấu tổ chức của cơ quan, tổ chức ?

- 1.2. Bộ phận tổ chức cần phối hợp với các đơn vị chuyên môn như thế nào trong hoạt động tuyển dụng nhân viên?
- 1.3. Bộ phận tổ chức có quyền ra quyết định về nhân sự hay không?
- 1.4. Ý kiến của đơn vị chuyên môn có cần đưa vào quyết định nhân sự không? Nếu có thì cần thể hiện như thế nào?

2) Các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống

- 2.1. Thông tư của Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ số 121/TCCP-TC ngày 14 tháng 6 năm 1995 hướng dẫn về hệ thống làm công tác tổ chức nhà nước ở các cơ quan trung ương và địa phương.
- 2.2. Thông tư của Bộ Giáo dục và Đào tạo số 18/1998/TT/BGD&ĐT ngày 17 tháng 4 năm 1998 về việc hướng dẫn công tác quy hoạch cán bộ.
- 2.3. Quyết định của thống đốc ngân hàng nhà nước số 210-QĐ/NH9 ngày 03 tháng 7 năm 1997 Về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của vụ Tổ chức, cán bộ và đào tạo.

Tình huống 2:

“CÓ THỂ TỰ KHEN THƯỞNG MÌNH ĐƯỢC KHÔNG?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

- 1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống (như tình huống 1)
- 2) Mô tả tình huống

CÓ THỂ TỰ KHEN THƯỞNG MÌNH ĐƯỢC KHÔNG?

Khen thưởng là một chính sách lớn của Đảng và Nhà nước nhằm động viên cán bộ và nhân dân thi đua hoàn thành toàn diện và vượt mức kế hoạch nhà nước, hoàn thành tốt nhiệm vụ công tác. Cho nên, muốn thực hiện tốt nhiệm vụ chính trị của ngành, của địa phương hoặc của đơn vị, các cấp lãnh đạo cần quan tâm đầy đủ đến công tác khen thưởng và phân công thủ trưởng hoặc phó thủ trưởng phụ trách công tác này.

Cán bộ, công chức có thành tích trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì được xét khen thưởng theo các hình thức và quy trình thủ tục theo quy định của pháp luật.

Trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức thủ trưởng hoặc người đứng đầu các ngành, các địa phương, các cơ quan, đơn vị quyết định việc khen thưởng cán bộ, nhân viên thuộc quyền hoặc đề nghị cấp trên xét khen thưởng trong những trường hợp thuộc thẩm quyền của cấp trên. Việc khen thưởng kịp thời, tương ứng với thành tích đạt được của mỗi cán bộ, nhân viên có ý nghĩa tích cực nhằm động viên và phát huy đóng góp của họ cho công việc chung.

Cơ quan X. nhân dịp tổng kết cuối năm vì do đạt được nhiều thành tích trong hoàn thành kế hoạch công tác quyết định khen thưởng cho những người có thành tích cao. Trong danh sách những người được thủ trưởng cơ quan khen thưởng có cả chính cả ông thủ trưởng.

Trước việc mọi giấy khen đều do thủ trưởng ký, nhiều người có ý kiến cho rằng: ông thủ trưởng không có quyền tự khen thưởng cho mình, mà chỉ có cấp đã bổ nhiệm ông mới có quyền khen thưởng cho ông mà thôi. Để minh chứng cho ý kiến của mình họ đã dẫn điều quy định tại mục IV. 3. Trong Thông tư của Bộ Tài chính số 25/2001/TT-BTC ngày 16 tháng 4 năm 2001 hướng dẫn công tác quản lý tài chính thực hiện chế độ khen thưởng thành tích xuất sắc thực hiện nhiệm vụ kinh tế- xã hội và bảo vệ tổ quốc như sau: “Thủ trưởng cơ quan, đơn vị thực hiện khen thưởng cho cán bộ công nhân viên chức trong đơn vị theo mức tiền thưởng quy định trong thông tư này và phạm vi nguồn kinh phí đã được bố trí trong dự toán ngân sách nhà nước hàng năm”.

Tuy nhiên, thủ trưởng là “thành viên số 1” của cơ quan và trong thành tích chung của cơ quan, cũng như của mỗi cán bộ, nhân viên không thể không có “dấu ấn” của người thủ trưởng, vì vậy thủ trưởng hoàn toàn có quyền được khen thưởng. Song ai trong cơ quan có quyền ký quyết định khen thưởng cho thủ trưởng?

Vậy, thủ trưởng có quyền tự khen thưởng cho mình hay không hay ai trong cơ quan sẽ khen thưởng cho ông đây?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Việc khen thưởng nhằm mục đích gì?
- 1.2. Ai có quyền khen thưởng và khen thưởng ai?
- 1.3. Thủ trưởng có quyền khen thưởng cho chính mình không?

2) Các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 2.1. Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ số 46/TTg ngày 03 tháng 11 năm 1992 về công tác khen thưởng.
- 2.2. Nghị định của Chính phủ số 56/1998/NĐ-CP ngày 30 tháng 7 năm 1998 quy định các hình thức, đối tượng và tiêu chuẩn khen thưởng của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; cụ thể hoá tiêu chuẩn khen thưởng Huân chương lao động.
- 2.3. Thông tư của Bộ Tài chính số 25/2001/TT-BTC ngày 16 tháng 4 năm 2001 hướng dẫn công tác quản lý tài chính thực hiện chế độ khen thưởng thành tích xuất sắc thực hiện nhiệm vụ kinh tế- xã hội và bảo vệ tổ quốc

Tình huống 3:

“QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÁNH THANH TRA CÓ TRÁI THẨM QUYỀN KHÔNG?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

- 1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống (như tình huống 1)
- 2) Mô tả tình huống

QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÁNH THANH TRA CÓ TRÁI THẨM QUYỀN KHÔNG?

Ngày 28-11-1983 ông Trần Văn Long (vợ là Phan Thị Hải) và ông Nguyễn Văn Bình được UBND thị xã Z. (tỉnh lỵ tỉnh Q) tạm cấp cho mỗi gia đình một lô đất 1000 m² để xây dựng nhà ở tại khu phố 3 phường 5. Lô đất của ông Long nằm cạnh đường quy hoạch 13 m (nay là đường Trần Quang Khải), lô đất của ông Bình nằm liền kề phía sau lô đất của ông Long. Do bà Hải và ông Bình cùng công tác tại một cơ quan trong thị xã nên hai bên thoả thuận miệng với nhau và tự chia lại lô đất từ chiều ngang sang chiều dọc để cùng quay mặt ra đường quy hoạch. Năm 1984, hai gia đình ông Long và ông Bình cùng thuê một tốp thợ mộc về làm nhà ở. Do đã có thoả thuận hoán đổi nên nhà ông Bình làm chồng một phần lên diện tích được giao cho ông Long,

tương tự nhà ông Long cũng chồng lên phần đất được giao cho ông Bình. Suốt 15 năm sau đó hai nhà đã chung sống với nhau hết sức hoà thuận. Năm 1990, ông Bình đã nhượng một lô đất phía sau nhà mình cho ông Bùi Xuân Kim, sau đó lại nhượng thêm cho bà Nguyễn Thị Bé (em vợ ông Bình) một lô đất dọc theo biên giới mà hai gia đình đã thoả thuận. Về phần mình, ông Long cũng nhượng cho anh Tạ Xuân Kỳ một lô đất cạnh lô đất của bà Bé. Các gia đình tự thoả thuận với nhau bằng giấy tờ và tự làm nhà ở.

Năm 1997, do yêu cầu đô thị hoá tỉnh lỵ, chính quyền thị xã Z đã quy hoạch lại các tuyến đường giao thông, mà theo đó con đường quy hoạch sẽ chạy qua mặt tiền của hai nhà. Trước tình hình đó, gia đình ông Long bà Hải cho chặt hết cây cối, dỡ bỏ nhà vệ sinh trên phần đất phía sau nhà. Đến ngày 18-11-1997 bà Hải làm đơn khiếu nại ông Nguyễn Văn Bình lấn chiếm 450 m² đất phía trước của bà và nhượng cho em vợ. Về việc này ông Nguyễn Văn Bình khẳng định: hai gia đình đã thoả thuận miệng với nhau khi mới được giao đất (như đã trình bày ở trên). Cuộc tranh chấp đã được khởi kiện ra toà án để giải quyết.

Ngày 30-7-1998, TAND thị xã Z đã bác đơn khiếu kiện của bà Hải, yêu cầu hai bên giữ nguyên trạng và làm thủ tục để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ). Bà Hải kháng cáo.

Ngày 17-8-1998, TAND tỉnh Q. đưa vụ án ra xử phúc thẩm. Do cả hai gia đình đều chưa có GCNQSDĐ nên Toà đã huỷ án sơ thẩm và hướng dẫn các đương sự đến UBND thị xã Z để giải quyết.

Qua kiểm tra hiện trạng sử dụng đất UBND thị xã Z phát hiện bà Hải đang sử dụng 1378,9 m², còn ông Bình sử dụng 1523,9 m² (tính cả đất sang nhượng cho các hộ kế bên). Như vậy, cả hai gia đình đã sử dụng quá diện tích được cấp, đồng thời còn chuyển nhượng không đúng thủ tục theo quy định của pháp luật và làm nhà chồng lên diện tích của nhau. Tuy nhiên, do không gây thiệt hại cho các hộ liền kề, không ảnh hưởng đến quy hoạch đô thị, lại có quá trình cư trú ổn định gần 20 năm, nên UBND thị xã Z đã không công nhận đơn khiếu nại của bà Hải và ra Quyết định số 285/QĐ-CT yêu cầu giữ nguyên hiện trạng để hợp thức hoá GCNQSDĐ theo quy định của pháp luật hiện hành.

Không đồng tình với cách giải quyết đó, bà Hải khiếu nại lên UBND tỉnh Q. Chủ tịch UBND tỉnh Q uỷ quyền cho Thanh tra tỉnh giải quyết vấn đề này. Sau gần 5 tháng làm việc với các đương sự và các cơ quan hữu trách có liên quan, ngày 9-2-2001 Thanh tra tỉnh Q đã ban hành Quyết định số 48/QĐ-triệt học, theo đó công nhận đơn khiếu nại của bà Hải đối với Quyết định số 285/QĐ-CT của UBND thị xã Z là đúng, và do đó Thanh tra tỉnh Q đã huỷ bỏ Quyết định đó của

UBND thị xã Z, đồng thời xác định lại mốc giới, chỉ giới cho hai nhà rất chi li, rạch ròi, thậm chí giao luôn diện tích đất mà các gia đình đã sử dụng quá so với quyết định của UBND thị xã Z trước đây. Quyết định số 48/QĐ-TTr này cũng khẳng định: đây là quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng và có hiệu lực kể từ ngày ký.

Quyết định 48/QĐ-TTr không chỉ không thoả mãn các đương sự, nhất là gia đình ông Bình, mà ngay cả UBND thị xã Z cũng không “tâm phục, khẩu phục”. Vụ việc được đưa lên Thủ tướng Chính phủ và trở thành vụ tranh chấp nổi cộm tại tỉnh Q, làm đau đầu các cơ quan chức năng, gây nên sự hiểu lầm và sự “đối đầu” không đáng có tại địa phương.

Vậy, liệu Thanh tra tỉnh Q đã làm đúng chức năng, thẩm quyền của mình và vụ việc cần được giải quyết như thế nào?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Việc khiếu kiện về đất đai thuộc phạm vi điều chỉnh của quan hệ pháp luật nào?
- 1.2. Luật cụ thể nào điều chỉnh những khiếu kiện về lĩnh vực tranh chấp hợp đồng chuyển đổi đất?
- 1.3. Thanh tra tỉnh có thẩm quyền huỷ bỏ văn bản của UBND thị xã không? Đó là thẩm quyền của những cơ quan cấp nào?
- 1.4. Quyết định 48/QĐ-TTr của Thanh tra tỉnh Q có thể là quyết định cuối cùng không? Tại sao?
- 1.5. Việc cưỡng chế thi hành quyết định 48/QĐ-TTr của Thanh tra tỉnh Q có thể gây ra những hậu quả pháp lý nào?
- 1.6. Quyết định của UBND thị xã Z số 285/QĐ-CT có hợp pháp và hợp lý không?
- 1.7. Trong trường hợp này nên tiếp tục giải quyết như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Cơ quan cấp nào có thẩm quyền giao đất cho hộ cá nhân ở đô thị?
- 2.2. Thanh tra tỉnh có thẩm quyền giải quyết nội dung tranh chấp đất đai hay không? Thẩm quyền của thanh tra tỉnh đối với quyết định hành chính của UBND cấp huyện bao gồm những nội dung gì?

2.3. Vai trò của toà án trong việc giải quyết vụ việc này như thế nào?

3) Các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. Luật Đất đai.
- 3.2. Luật Khiếu nại, tố cáo.
- 3.3. Thông tư liên tịch của Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng cục Địa chính số 01/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-TCĐC ngày 03-01-2002.
- 3.4. *Những vấn đề cơ bản của Luật Khiếu nại - tố cáo*/Thanh tra Nhà nước.- Hà Nội, 1998.

3.2. Tình huống về phân loại văn bản

Tình huống 4:

“BẢN CHÍNH HAY BẢN SAO?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản hệ thống văn bản quản lý nhà nước, tính hiệu lực của từng loại văn bản .
- Học viên được củng cố những kỹ năng đánh giá văn bản thực tế, nâng cao khả năng thẩm tra, thẩm định và đề xuất những giải pháp xác đáng trong xử lý các văn bản.
- Tạo điều kiện cho học viên hiểu rõ hơn rằng: việc áp dụng văn bản quản lý cần phải đảm bảo những nguyên tắc pháp lý nhất định nhằm tạo cho các quyết định đưa ra có giá trị pháp lý và từ đó có thể được thực thi trong thực tiễn nhằm đạt hiệu quả quản lý cao.

2) Mô tả tình huống

BẢN CHÍNH HAY BẢN SAO?

Ngày 14 tháng 5 năm 2002 chiếc xe du lịch biển số 29-... của Công ty kinh doanh vật tư tổng hợp X. của địa phương H. chở giám đốc công ty trên đường đi công tác từ Hải Phòng về Hà Nội đến trạm kiểm soát giao thông cơ động Y. đã bị dừng lại để kiểm tra giấy tờ.

Người lái xe đã trình bản sao giấy chứng nhận đăng ký xe. Khi được hỏi bản chính của giấy chứng nhận đăng ký xe ở đâu, thì giám đốc công ty cho biết bản chính đó đã được dùng thế chấp ngân hàng để cầm cố chiếc xe. Trước lời giải thích như vậy, cảnh sát giao thông đã yêu cầu chủ xe nộp phạt theo quy định của pháp luật, bằng không sẽ tạm giữ xe để giải quyết sau. Chủ xe đã viện dẫn khoản 2 Điều 12 Nghị định của Chính phủ số 78/1999/NĐ-CP ngày 29-12-1999 về đảm bảo tiền vay của các tổ chức tín dụng quy định: "Đối với tài sản cầm cố, thế chấp là phương tiện vận tải, tàu thuyền đánh bắt thủy hải sản có giấy chứng nhận đăng ký, chủ phương tiện được dùng bản sao có chứng nhận của công chứng nhà nước và xác nhận của tổ chức tín dụng (nơi nhận cầm cố, thế chấp) để lưu hành phương tiện trong thời gian cầm cố, thế chấp ...", để chứng minh rằng: nếu phương tiện vận tải là tài sản cầm cố của tổ chức tín dụng thì tổ chức tín dụng đó giữ bản chính giấy chứng nhận đăng ký trong thời gian cầm cố, thế chấp, còn chủ phương tiện được sử dụng bản sao của giấy chứng nhận đăng ký trong quá trình lưu hành.

Tuy nhiên, cảnh sát giao thông vẫn yêu cầu chủ phương tiện nộp phạt. Căn cứ để thực hiện là Thông tư của liên Bộ Nội vụ và Giao thông vận tải số 01/TTLB/NV-GTVT ngày 13-3-1996 hướng dẫn thi hành Nghị định của Chính phủ số 49/CP ngày 26-7-1995 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và giao thông đô thị, mà theo đó tại điểm 15 phần I quy định: "Những giấy tờ quy định tại điểm đ khoản 4 Điều 13 Nghị định số 49 là bản chính thức. Trường hợp người điều khiển không mang theo bản chính thức hoặc dùng giấy tờ là bản phô tô (kể cả phô tô công chứng nhà nước) hoặc dùng giấy tờ khác để thay thế cho giấy tờ theo quy định tại điểm đ khoản 4 Điều 13 thì người có thẩm quyền tạm giữ đăng ký xe, giấy phép lái xe và giấy phép lưu hành hoặc tạm giữ phương tiện (khi không có đăng ký xe). Trong thời hạn 10 ngày, nếu chủ phương tiện xuất trình đầy đủ bản chính thì không xử phạt".

Như vậy, chủ phương tiện sẽ làm gì đây, có nộp phạt hay không?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Bản chính khác với bản sao như thế nào?
- 1.2. Trong trường hợp có những văn bản khác nhau quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì cần áp dụng văn bản nào?

1.3. Chủ phương tiện trong trường hợp này cần hành động như thế nào?

1.4. Cảnh sát giao thông vẫn tiến hành phạt chủ phương tiện có đúng hay không? Và nếu đúng, nội dung phạt cần phải như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

2.1. Trong những trường hợp nào có thể sử dụng bản sao có giá trị như bản chính?

2.2. Trong trường hợp có những văn bản khác nhau quy định những nội dung khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản nào?

2.3. Trong thời hạn quy định nếu chủ phương tiện xuất trình đủ giấy tờ hợp lệ thì có phải nộp phạt không?

3) Các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

3.1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (sửa đổi 2002).

3.2. *Pháp lệnh xử lý các vi phạm hành chính* 2001.

3.3. *Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước*/ TS. Lưu Kiếm Thanh cb.- H.: ĐHQGHN, 2002.

3.4. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*.- H: Chính trị quốc gia, 1999.

3.5. Lưu Kiếm Thanh.- *Hướng dẫn soạn thảo văn bản lập quy*.- H.: Thống kê, 2001.

3.6. Lưu Kiếm Thanh.- *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*.- H.: Thống kê, 2001.

Tình huống 5:

“QUYẾT ĐỊNH HAY THÔNG BÁO?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản hệ thống văn bản quản lý nhà nước, tính hiệu lực của từng loại văn bản, đồng

thời cũng nắm được những kiến thức cơ bản về quy trình ban hành văn bản quản lý nhà nước. Trên cơ sở đó có thể rèn luyện những kỹ năng ra quyết định, đặc biệt là đối với những vấn đề nhạy cảm.

- Học viên được củng cố những kỹ năng đánh giá văn bản thực tế, nâng cao khả năng thẩm tra, thẩm định và đề xuất những giải pháp xác đáng trong xử lý các văn bản.
- Học viên vận dụng được kiến thức lý thuyết và thực tiễn về soạn thảo văn bản vào xây dựng và ban hành văn bản đưa ra quyết định quản lý phù hợp với chức năng, thẩm quyền của mình.
- Tạo điều kiện cho học viên hiểu rõ hơn rằng: việc ban hành văn bản quản lý cần phải đảm bảo những nguyên tắc pháp lý nhất định nhằm tạo cho các quyết định đưa ra có giá trị pháp lý và từ đó có thể được thực thi trong thực tiễn nhằm đạt hiệu quả quản lý cao.

2) Mô tả tình huống

QUYẾT ĐỊNH HAY THÔNG BÁO?

Năm 200..., công tác thanh tra văn hoá thông tin có tiến bộ, đạt hiệu quả tốt.. Các cuộc thanh tra diện rộng, thanh tra trọng điểm, kiểm soát thị trường văn hoá theo Nghị định số 87/CP - 88/CP của Chính phủ, giải quyết khiếu nại tố cáo, được triển khai ở Trung ương và địa phương, bao quát các mặt hoạt động của ngành. Kết quả công tác thanh tra đã đáp ứng yêu cầu về tăng cường và nâng cao chất lượng quản lý Nhà nước, duy trì trật tự kỷ cương, pháp luật, củng cố lòng tin trong nhân dân về vai trò và trách nhiệm của ngành Văn hoá - Thông tin, góp phần vào sự tiến bộ chung của ngành trong năm 200... Nhiều đơn vị thanh tra Văn hoá - Thông tin được công nhận là tập thể lao động giỏi. Một số cán bộ lãnh đạo và thanh tra viên được bình chọn chiến sỹ thi đua cơ sở.

Tuy vậy, hoạt động thanh tra còn khoảng cách so với yêu cầu nhiệm vụ về quản lý văn hoá thông tin. Một số yếu kém, tiêu cực trong việc thực hiện chính sách, quản lý kinh tế trong ngành chưa được thanh tra phát hiện để xử lý. Thị trường văn hoá diễn biến phức tạp, đặc biệt là trong các dịch vụ văn hóa liên quan đến hoạt động nhà hàng, khách sạn có kinh doanh dịch vụ vũ trường, karaoke... Trong bối cảnh đó UBND tỉnh X. đã thành lập Ban chỉ đạo (BCĐ) thực hiện Nghị định của Chính phủ số 87/CP ngày 12 tháng 12 năm 1995 về tăng

cường quản lý các hoạt động văn hoá và dịch vụ văn hóa, đẩy mạnh bài trừ một số tệ nạn xã hội nghiêm trọng, và để thực hiện công tác quản lý dịch vụ karaoke trên địa bàn của mình theo tinh thần của Nghị định này BCD đã ban hành Thông báo số 12/TB-BCĐ do Phó ban thường trực BCD, ông Trần Văn B, Giám đốc Sở Văn hóa - Thông tin ký. Thông báo có nội dung quy định như sau:

1. Chỉ những cơ sở kinh doanh được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép mới được tổ chức các hoạt động vũ trường, karaokê, chiếu video theo đúng các quy định.
2. Nghiêm cấm việc sử dụng tiếp viên nữ tại các nhà hàng karaoke;
3. Nghiêm cấm các nhà hàng karaoke bán rượu, bia và các loại thức ăn;
4. Nghiêm cấm tiêm chích hoặc sử dụng chất ma túy;
5. Nghiêm cấm mọi hình thức hoạt động mua bán dâm;
6. Nghiêm cấm đánh bạc;
7. Trường hợp xảy ra các hành vi nói trên thì người đứng đầu cơ sở kinh doanh, người trực tiếp vi phạm và nhân viên quản lý phải xử lý theo quy định xử phạt hành chính, bị thu hồi đăng ký kinh doanh hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.
8. Thông báo này có hiệu lực kể từ ngày ... tháng ... năm 200... Những tổ chức, cá nhân vi phạm các quy định của Thông báo sẽ bị thu hồi giấy phép hành nghề và phải chịu xử lý theo các quy định của pháp luật hiện hành.

Thông báo nêu trên đã đưa ra nội dung phù hợp với tinh thần của Nghị định 87/CP, phù hợp với nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân. Tuy nhiên, ngày ... tháng ... năm 200 ... Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh X. đã ra Kháng nghị số .../KN-VKS gửi Chủ tịch UBND tỉnh X, trong đó có đoạn nêu rõ: "Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh X kháng nghị đối với Thông báo số 12/TB-BCĐ ngày ... tháng ... năm 200... của BCD thực hiện Nghị định 87/CP của tỉnh, đề nghị đồng chí Chủ tịch UBND tỉnh ban hành văn bản khác thay thế văn bản đó theo đúng quy định của pháp luật".

Nhận được kháng nghị, UBND tỉnh X đã không ban hành một văn bản khác. Như vậy, UBND tỉnh X đã có một quyết định hợp pháp hay không?

Để điều chỉnh vấn đề nêu trên trong thẩm quyền của mình UBND tỉnh X cần ban hành văn bản như thế nào?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Thông báo khác với quyết định ở những điểm nào? Có thể sử dụng văn bản hành chính thông thường để đưa ra các quyết định quản lý được không?
- 1.2. Bạn hãy giúp UBND tỉnh X đánh giá nội dung kháng nghị của VKS nhân dân tỉnh đối với Thông báo 12/TB-BCĐ và cho biết cần phải đi đến quyết định phải tiến hành những công việc gì để trả lời kháng nghị đó.
- 1.3. Bạn hãy đề xuất một vài phương thức cơ bản trong việc lựa chọn thể loại văn bản để truyền đạt các nội dung quản lý.

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Việc chuyển đạt các yêu cầu, chỉ thị của cấp trên có thể được thực hiện bằng những phương thức nào?
- 2.2. Phù hợp với mỗi nội dung quản lý là những thể loại văn bản nào?
- 2.3. Thẩm quyền ban hành văn bản có liên quan đến thể loại văn bản ra sao?
- 2.4. Đối với kháng nghị của VKSND các cơ quan hành chính cần phải có trách nhiệm trả lời ra sao?
- 2.5. Ai, đơn vị, tổ chức nào có thể trả lời được những câu hỏi nêu trên? Vai trò và trách nhiệm của những chủ thể đó cần được quy định như thế nào?
- 2.6. Trong tình huống cụ thể này cần ban hành văn bản như thế nào?

3) Các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi 2002).*
- 3.2. *Nghị định của Chính phủ số 101/CP ngày 27-9-1997 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*
- 3.3. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142/Chính phủ ngày 28-9-1963 ban hành Điều lệ về công tác công văn giấy tờ ở các cơ quan.*

- 3.4. *Nghị định của Chính phủ số 87/CP ngày 12 tháng 12 năm 1995 về tăng cường quản lý các hoạt động văn hoá và dịch vụ văn hóa, đẩy mạnh bài trừ một số tệ nạn xã hội nghiêm trọng.*
- 3.5. *Chỉ thị của Bộ Văn hoá - Thông tin số 55/CT-VHTT ngày 31 tháng 7 năm 1997 về việc tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền phòng chống các tệ nạn ma túy, mại dâm trong nhân dân.*
- 3.6. *Chỉ thị của Bộ trưởng Bộ Văn hoá - Thông tin số 26/VH-CT ngày 26 tháng 4 năm 1997 về việc tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị định 87/CP, 88/CP của Chính phủ và Chỉ thị 814/TTg của Thủ tướng Chính phủ.*
- 3.7. *Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước/ TS. Lưu Kiếm Thanh cb.- H.: ĐHQGHN, 2002.*
- 3.8. *Nguyễn Văn Thâm. Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước.- H: Chính trị quốc gia, 1999.*
- 3.9. *Lưu Kiếm Thanh.- Hướng dẫn soạn thảo văn bản lập quy.- H.: Thống kê, 2001.*
- 3.10. *Lưu Kiếm Thanh.- Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.- H.: Thống kê, 2001.*

Tình huống 6:

“QUYẾT ĐỊNH QUY PHẠM PHÁP LUẬT HAY QUYẾT ĐỊNH CÁ BIỆT”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

- 1. Mục tiêu giảng dạy của tình huống (như tình huống 5)**
- 2. Mô tả tình huống**

“QUYẾT ĐỊNH QUY PHẠM PHÁP LUẬT HAY QUYẾT ĐỊNH CÁ BIỆT”

Ngày 30-10-2002 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 148/2002/QĐ-TTg về việc thành lập Viện Công nghệ môi trường

trực thuộc Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ Quốc gia với nội dung như sau:

THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;

Theo đề nghị của Giám đốc Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ Quốc gia và Bộ trưởng Bộ Nội vụ,

QUYẾT ĐỊNH:

Điều 1. Thành lập Viện Công nghệ môi trường trực thuộc Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ Quốc gia. Viện Công nghệ môi trường có con dấu, tài khoản riêng và có trụ sở đặt tại thành phố Hà Nội.

Điều 2. Giám đốc Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ Quốc gia quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Viện Công nghệ môi trường.

Điều 3. Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký.

Giám đốc Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ Quốc gia, Bộ trưởng Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

Cùng ngày, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 990/QĐ-TTg về việc thành lập Quỹ Hỗ trợ, vận động cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài, với nội dung như sau:

THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;

Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Ngoại giao (Công văn số 2329-CÔNG VIỆC/NG-UBNVN ngày 13 tháng 9 năm 2002), Bộ trưởng Bộ Tài chính (Công văn số 1148/TC-CSTC ngày 24 tháng 10 năm 2002),

QUYẾT ĐỊNH:

Điều 1. Thành lập Quỹ Hỗ trợ, vận động cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài trực thuộc Bộ Ngoại giao.

Điều 2. Nguồn vốn hoạt động của Quỹ được hình thành từ ngân sách nhà nước cấp, các nguồn tài trợ, viện trợ và đóng

góp của cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài và các nguồn khác.

Quỹ được ngân sách nhà nước cấp 7 tỷ đồng kinh phí hoạt động ban đầu. Kinh phí bổ sung hàng năm cho Quỹ được cấp căn cứ vào dự toán kinh phí thực hiện các dự án được phê duyệt sau khi đã trừ đi các nguồn tài chính có được từ tài trợ, viện trợ và đóng góp của cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài và các nguồn khác.

Điều 3. Bộ Ngoại giao chịu trách nhiệm quản lý tổ chức và hoạt động của Quỹ; phối hợp với Bộ Tài chính ban hành Quy chế hoạt động của Quỹ.

Điều 4. Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký. Các Bộ trưởng: Ngoại giao và Tài chính chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

Hãy so sánh hai quyết định nêu trên và cho biết chúng có những điểm giống và khác nhau như thế nào?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Hệ thống văn bản quản lý nhà nước có thể bao gồm những loại văn bản nào?
- 1.2. Các quyết định quản lý có thể được thể hiện bằng những loại văn bản nào?
- 1.3. Về nội dung truyền đạt văn bản quy phạm pháp luật và văn bản cá biệt giống và khác nhau ở những điểm nào?
- 1.4. Về thể thức văn bản quy phạm pháp luật và văn bản cá biệt được trình bày giống và khác nhau ở những điểm nào?
- 1.5. Nội dung của những văn bản nêu trên cần được thể hiện bằng loại văn bản nào là phù hợp nhất?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhằm mục đích gì?
- 2.2. Văn bản cá biệt được ban hành nhằm mục đích gì?
- 2.3. Số và ký hiệu văn bản quy phạm pháp luật và cá biệt được trình bày khác nhau như thế nào?

- 2.4. Tại sao trong văn bản này thì có “Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ” hoặc “của Bộ trưởng Bộ Tài chính”, trong khi đó trong văn bản kia lại không? Nên trình bày nội dung này như thế nào là phù hợp nhất với tính chất của nền hành chính?
- 2.5. Văn bản quy phạm pháp luật và văn bản cá biệt được quy định như thế nào về thời điểm có hiệu lực thi hành?

3) Các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (sửa đổi 2002).
- 3.2. *Nghị định của Chính phủ số 101/CP ngày 27-9-1997 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*
- 3.3. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*. - H: Chính trị quốc gia, 1999.
- 3.4. Lưu Kiếm Thanh. - *Hướng dẫn soạn thảo văn bản lập quy*. - H.: Thống kê, 2001.
- 3.5. Lưu Kiếm Thanh. - *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*. - H.: Thống kê, 2001.
- 3.6. Tạ Hữu Ánh. - *Soạn thảo, ban hành và quản lý văn bản quản lý nhà nước*. - H.: Chính trị quốc gia, 1999.

3.3. Tình huống về quy trình xây dựng và ban hành văn bản

Tình huống 7:

“KÝ TẮT, TẮT VÀO ĐÂU?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản về thực hiện các thủ tục hành chính trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước.

- Học viên được củng cố những kỹ năng sử dụng các văn bản pháp luật và kinh nghiệm thực tế vào đánh giá tính hợp pháp và hợp lý đối với quyết định của mình.

2) Mô tả tình huống

KÝ TẮT, TẮT VÀO ĐÂU?

Anh Trần Quang Trung là một cán bộ trẻ, năng nổ, mới tốt nghiệp đại học hành chính được vài năm, song do có trình độ nghiệp vụ chuyên môn hành chính khá vững, mới đây đã được đề bạt là trưởng phòng hành chính của cơ quan N.

Ngày đầu tiên được ngồi vào chiếc ghế bành, dù chưa thật là to, là êm, nhưng anh Trung thấy thật là oai vệ và anh thử tập tỏ ra là một trưởng phòng đầy trách nhiệm. Anh nghiêm nét mặt, môi hơi mím lại, mắt chăm chú nhìn về phía trước, đầu hơi nghiêng nghiêng rồi gật gật như đang chăm chú lắng nghe cấp dưới của mình trình bày nguyện vọng... Rồi, cửa phòng bật mở, một nhân viên của phòng hành chính bước vào chìa cho anh một cặp hồ sơ và đề nghị anh xem lại rồi ký tắt trước khi trình sếp ký duyệt. Anh định bảo người nhân viên đó trước khi vào cần phải gõ cửa, phải trình hồ sơ như thế nào đó cho hết sức trịnh trọng, v.v.. Dẫu sao thì người ra lệnh phải là mình, chứ đâu phải anh ta. -Anh Trung nghĩ.- Nhưng thôi, tạm thời bỏ qua, dẫu sao công việc cũng là hàng đầu!.

Sau khi xem xét hồ sơ anh Trung cầm lấy bút và trịnh trọng nâng lên cao rồi đặt bút xuống để "ký tắt". Nhưng ký tắt vào đâu nhỉ? Anh Trung thở dài, uể oải bỏ bút xuống bàn. Có chuyện còn con như vậy mà xem ra có vẻ khó đây. Đúng là "làm quan" đâu có dễ! Anh Trung lấy mấy cặp hồ sơ lưu ra lật giở xem, soi. Có văn bản thì ký, có văn bản lại kèm theo phiếu, có chỗ thì ký vào cạnh nơi nhận, chỗ thì vào cuối chức vụ của thủ trưởng, chỗ lại ở cuối phần nội dung, thật chẳng biết đăng nào mà lần. Ồ, mà hồi mình đi học ở Học viện Hành chính Quốc gia có thầy còn nói là không được ký tắt vào văn bản theo quy định tại văn bản ... Cũng khá lâu rồi, quên hết cả. Bây giờ không có tài liệu nào ở đây, làm sao đây? Thôi thì cứ ký đại đi vào giữa nơi nhận và chức vụ của thủ trưởng cho chắc ăn vậy. Mà không được... Nhưng làm sao đây?

Ở địa vị của anh Trung, bạn sẽ phải làm gì: có ký tắt hay không? Và nếu ký thì ký như thế nào?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Ký tắt thuộc thẩm quyền của ai nhằm mục đích gì? Có được ký tắt vào văn bản không? Tại sao?
- 1.2. Nếu không được ký tắt vào văn bản thì việc xác nhận đối với hoạt động kiểm tra dự thảo văn bản trước khi trình ký cần được thể hiện như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Văn bản pháp luật hiện hành quy định về việc ký tắt như thế nào? Bạn có biết Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 02-11-1957 ban hành bản Điều lệ quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan?
- 2.2. Tờ trình hay phiếu trình thường dùng để làm gì?

3) Văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 02-11-1957 ban hành bản Điều lệ quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.2. *Công văn của Văn phòng Phủ Thủ tướng số 6728 ngày 02-11-1957 về chế độ công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.3. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142/CP ngày 28-9-1963 ban hành bản Điều lệ về công tác công văn giấy tờ và công tác lưu trữ.*
- 3.4. *Hướng dẫn kỹ thuật nghiệp vụ hành chính/ Nguyễn Văn Thâm, Lưu Kiếm Thanh cb. - H.: Thống kê, 2001.*
- 3.5. *Nghiệp vụ hành chính văn phòng/Học viện Hành chính Quốc gia. -H.: ĐHQGHN, 2002.*
- 3.6. *Thủ tục hành chính/ Nguyễn Văn Thâm cb. - H.: ĐHQGHN, 2002.*

Tình huống 8:

“GIẤC MƠ CỦA ÔNG CHÁNH VĂN PHÒNG”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản về quy trình xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước.

- 1.1. Ký tắt thuộc thẩm quyền của ai nhằm mục đích gì? Có được ký tắt vào văn bản không? Tại sao?
- 1.2. Nếu không được ký tắt vào văn bản thì việc xác nhận đối với hoạt động kiểm tra dự thảo văn bản trước khi trình ký cần được thể hiện như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Văn bản pháp luật hiện hành quy định về việc ký tắt như thế nào? Bạn có biết Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 02-11-1957 ban hành bản Điều lệ quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan?
- 2.2. Tờ trình hay phiếu trình thường dùng để làm gì?

3) Văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 02-11-1957 ban hành bản Điều lệ quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.2. *Công văn của Văn phòng Phủ Thủ tướng số 6728 ngày 02-11-1957 về chế độ công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.3. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142/CP ngày 28-9-1963 ban hành bản Điều lệ về công tác công văn giấy tờ và công tác lưu trữ.*
- 3.4. *Hướng dẫn kỹ thuật nghiệp vụ hành chính/ Nguyễn Văn Thâm, Lưu Kiếm Thanh cb. - H.: Thống kê, 2001.*
- 3.5. *Nghiệp vụ hành chính văn phòng/Học viện Hành chính Quốc gia. -H.: ĐHQGHN, 2002.*
- 3.6. *Thủ tục hành chính/ Nguyễn Văn Thâm cb. - H.: ĐHQGHN, 2002.*

Tình huống 8:

“GIẤC MƠ CỦA ÔNG CHÁNH VĂN PHÒNG”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản về quy trình xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước.

- Học viên được củng cố những kỹ năng đánh giá văn bản thực tế, nâng cao khả năng thẩm tra, thẩm định và đề xuất những giải pháp xác đáng trong xử lý các văn bản.
- Học viên vận dụng được kiến thức lý thuyết và thực tiễn về soạn thảo văn bản vào xây dựng và ban hành văn bản loại quy chế của cơ quan, tổ chức mình.
- Tạo điều kiện cho học viên hiểu rõ hơn rằng: xây dựng và tham mưu cho lãnh đạo cơ quan ban hành “Quy chế xây dựng, ban hành và quản lý văn bản quản lý nhà nước” là một trong những trách nhiệm quan trọng của chánh văn phòng, trưởng phòng hành chính ở mỗi cơ quan, tổ chức; và mỗi cán bộ, công chức cần hiểu rằng việc đóng góp xây dựng và hoàn thiện, cũng như việc thực hiện nghiêm chỉnh, có hiệu quả “Quy chế” đó là trách nhiệm không chỉ của ông chánh văn phòng, mà của mỗi người trong số họ.

2) Mô tả tình huống

GIÁC MƠ CỦA ÔNG CHÁNH VĂN PHÒNG

Ông Phan Văn Chánh ngả lưng thả mình thoải mái trong chiếc ghế bành. Chiếc ghế chẳng có gì thay đổi về hình dáng, kích thước và độ mềm so với cách đây vài tháng khi ông còn là Giám đốc Sở Giáo dục-Đào tạo, song sao mà giờ nó êm ái dễ chịu là vậy. Mới có một lúc buổi sáng mà ông đã ký giải quyết xong biết bao là công văn, giấy tờ. Mọi thứ đều ngăn nắp, không còn cảnh giấy tờ chồng chất, lộn xộn, công việc cứ trôi tăm tắp, đều đều, không còn cảnh chạy đi chạy lại của cán bộ, chuyên viên hỏi ngược hỏi xuôi xem viết thế nào, trình bày ra sao; ai ký loại văn bản nào; đi tìm xem giấy tờ ở đâu, v.v... Thế mà mới ngày nào thôi ...

Nhớ hôm đó, một ngày đẹp trời, nắng ấm, ông Chủ tịch Ủy ban nhân dân cho gọi ông tới phòng làm việc. Sau một vài câu xã giao như thông thường về sức khỏe, gia đình, việc học hành của con cái, Chủ tịch nói với ông, càng nói giọng càng có vẻ nghiêm trọng:

- Cậu biết đấy, tôi mới họp ở trên về, qua công tác rà soát văn bản vừa rồi cho thấy tình hình rất nghiêm trọng, nhiều văn bản có chất lượng kém, thậm chí vi phạm pháp luật và gây nhiều khó khăn cho công tác quản lý, nhất là trong bối cảnh tiến hành công cuộc cải cách hành chính hiện nay. So với các cơ quan khác, thực trạng văn bản của chúng ta có khá hơn, song chất lượng văn bản so với yêu cầu chung vẫn chưa đạt yêu cầu, còn nhiều khiếm khuyết về nội dung, nhất là về thể thức; việc quản lý văn bản hết sức lỏng lẻo, không rõ cái gì ở đâu, có văn bản mới đây thôi mà

giờ tìm mãi không ra, thật là khó làm việc. Không thể để “mất bò mới lo làm chuồng”. Xem ra, trong cơ cấu hiện nay cậu là người cẩn thận, tỉ mỉ, có đầu óc tổng hợp, biết tập hợp mọi người, nên bọn mình nghĩ sẽ chuyển cậu sang phụ trách Văn phòng Ủy ban... - Ông thủ trưởng dừng lời và ngắm nhìn ông Giám đốc Sở Giáo dục-Đào tạo như muốn biết phản ứng ra sao, rồi nói tiếp: - Không biết ý cậu thế nào?

- Dạ, em ... - Ông Giám đốc ngập ngừng.- Ngay một lúc thay đổi những thói quen làm việc, e rằng...

- Thôi, mình hiểu ý cậu, nhưng cũng vì công việc chung, cứ quyết định vậy nhé. Mình nghĩ phải bắt đầu bằng việc xây dựng lại “Quy chế xây dựng, ban hành và quản lý văn bản” của Ủy ban. Cậu về nghiên cứu, xem xét phương án chỉnh lý, đồng thời làm gấp thủ tục chuyển sang công tác mới, dấu sao, “danh có chính thì ngôn mới thuận” mà, được chứ! Nếu có khó khăn gì cứ nói thẳng, không có gì phải ngại. Nếu cần tăng cường thêm cán bộ giúp việc thì cứ lựa chọn tùy ý, miễn sao hoàn thành càng sớm càng tốt.

Thế là ông Chánh thành Chánh Văn phòng Ủy ban nhân dân. Việc chuyển công tác với ông không có gì là đặc biệt, xưa nay ông chẳng mấy khi được ngồi yên ở một cương vị. Đâu có khó khăn, có vấn đề là ông được tin nhiệm giao trọng trách. Song lần này ông cảm thấy băn khoăn lắm, công tác soạn thảo và quản lý văn bản thì ông không có lạ gì, nhưng xưa nay chủ yếu làm theo thói quen, hơn nữa đó chỉ là những văn bản liên quan đến cơ quan ông phụ trách, còn của các cơ quan, đơn vị, bộ phận khác thì “ai có thân nấy lo”, đâu phải việc của ông. Bây giờ phải quán xuyến chung, văn bản thì nhiều, đủ chủng loại, cán bộ thì thiếu thốn, phó chánh Văn phòng chưa có ai, có hai chuyên viên tổng hợp làm công tác xử lý thông tin và viết báo cáo, ba cán bộ làm công tác hành chính-văn thư kiêm luôn lưu trữ, trong đó mới có một người có bằng trung học văn thư lưu trữ, bản thân đồng chí Chánh Văn phòng đương chức là một công chức cần mẫn, liêm khiết, song trình độ có hạn do trước nay hầu như không được học hành gì, hơn nữa chỉ còn một đôi năm nữa cũng đến tuổi nghỉ hưu rồi, nên cũng khó có thể trông chờ gì; cán bộ, chuyên viên ở các đơn vị, bộ phận khác cũng không có chuyên môn sâu về lĩnh vực đặt ra ... Xem ra phải đi học lớp bồi dưỡng ngắn hạn nào đó về công tác văn bản mới được.

Cầm bản “Quy chế xây dựng, ban hành và quản lý công văn, giấy tờ” đã tồn tại lâu nay phục vụ cho hoạt động văn thư-lưu trữ của cơ quan, ông Chánh đọc đi đọc lại mấy lần và nghiền ngẫm lắm. Bản Quy chế có nội dung như sau:

**“QUY CHẾ XÂY DỰNG, BAN HÀNH VÀ QUẢN LÝ
CÔNG VĂN, GIẤY TỜ TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH X.
(Ban hành kèm theo Quyết định số .../1998/QĐ-UB ngày ... tháng
... năm ... của Ủy ban nhân dân tỉnh X)**

Điều 1. Các văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh được ban hành và quản lý theo Thông tư 33/TT ngày 10/3/1993 của Văn phòng Chính phủ, các quy định được ban hành kèm theo Quyết định số 1890/QĐ-UB ngày 8/5/1993 của UBND tỉnh và theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành.

Chủ tịch UBND tỉnh ký các văn bản pháp quy quan trọng có liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, các báo cáo chung của UBND tỉnh gửi Thủ tướng Chính phủ, trình Tỉnh ủy và Hội đồng nhân dân tỉnh tại các kỳ họp HDND tỉnh.

Trường hợp Chủ tịch trình công tác vắng mặt hoặc được Chủ tịch ủy quyền, phó chủ tịch thường trực được quyền ký các văn bản trên. Phó chủ tịch được thay mặt chủ tịch ký các văn bản pháp quy và các văn bản khác của UBND tỉnh thuộc phạm vi công tác được phân công.

Ủy viên UBND tỉnh phụ trách Văn phòng UBND tỉnh được ủy quyền ký một số văn bản pháp quy theo quyết định phân công của Chủ tịch UBND tỉnh. Chánh, phó Văn phòng UBND tỉnh được phép thừa lệnh UBND tỉnh ký các văn bản hành chính thông thường để truyền đạt ý kiến chỉ đạo giải quyết công việc của UBND tỉnh hoặc đôn đốc, nhắc nhở việc thực hiện các nghị quyết của HDND, các quyết định, chỉ thị của UBND tỉnh.

Điều 2. Văn bản của các quận, huyện, sở, ban, ngành, đơn vị gửi đến UBND tỉnh đề xuất ý kiến hoặc kiến nghị giải quyết công việc đều phải được đăng ký tại bộ phận văn thư thuộc Văn phòng UBND tỉnh. Trong thời hạn 2 ngày, Chánh (hoặc phó) Văn phòng có trách nhiệm nghiên cứu, đề xuất ý kiến trình Chủ tịch, phó chủ tịch hoặc chuyển các bộ phận có liên quan xem xét giải quyết. Trường hợp đột xuất, cấp bách, Chánh (hoặc phó) Văn phòng phải xử lý ngay trong ngày.

Những ý kiến chỉ đạo, giải quyết công việc của Chủ tịch, các phó chủ tịch phải được vào sổ và lưu trữ bản gốc tại Văn phòng Ủy ban. Trường hợp cần thiết phải được thể chế thành văn bản của UBND tỉnh để chỉ đạo thực hiện.

Văn phòng UBND tỉnh chỉ tiếp nhận các công văn, tài liệu của các quận, huyện, sở, ban, ngành và các cơ quan có nội dung thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND tỉnh và có trách nhiệm trả lại nơi gửi những văn bản, tài liệu không đúng thẩm quyền giải quyết của UBND

tỉnh hoặc chưa đầy đủ các điều kiện theo quy định (chưa có ý kiến của các cơ quan quản lý cấp dưới, tài liệu nhàu nát, khó đọc ...).

Văn phòng UBND tỉnh có nhiệm vụ sao chụp và chuyển ngay trong ngày các văn bản, quyết định, thông tư, chỉ thị của Chính phủ, các bộ, ngành, các cơ quan trung ương tới Chủ tịch, phó chủ tịch phụ trách các công việc có liên quan và bộ phận tổng hợp của Văn phòng Ủy ban.

Điều 3. Chánh, phó Văn phòng UBND tỉnh có trách nhiệm chỉnh lý các văn bản của UBND tỉnh trước khi trình Chủ tịch, phó chủ tịch ký.

T.M UBND TỈNH X

K.T CHỦ TỊCH

PHÓ CHỦ TỊCH

(Đã ký)”

Ông Chánh bỏ bản Quy chế xuống bàn và nghĩ ngợi lung tung... Ông định nhắm mắt lim dim để đợi chờ xem Trời cao có cho ông được ý tưởng nào hay hay không, thì có tiếng ai đó quen quen gọi ông giật giọng: “Ông Chánh, ông Chánh, muộn rồi, sớm. hôm nay sao ngủ kỹ thế, muộn giờ làm việc rồi kìa!”.

Ông Chánh bừng tỉnh, mở mắt, những ánh nắng ban mai rực rỡ lùa qua cửa sổ được mở rộng làm mắt ông nheo lại. Bóng dáng quen thuộc của bà vợ đứng ở cuối giường. bà tiếp tục giục ông dậy nhanh, ăn sáng và đi làm kéo muộn. Thì ra ông vẫn đang ở nhà, vừa ra khỏi một giấc mơ ngọt ngào. Nhưng, một ngày mới vẫn chưa tới với ông. Công việc được giao nặng nề vẫn đang còn đấy. Uể oải, vươn vai đứng dậy, ông ngao ngán nhìn bản Quy chế cũ vẫn sạch sẽ, nguyên xi trên bàn làm việc giữa một đống giấy tờ, tài liệu lộn xộn ông đem từ cơ quan về về để nghiên cứu thêm đã mấy đêm nay và không biết cái đống lộn xộn ấy sẽ còn phải tiếp tục cuộc hành trình qua lại giữa cơ quan và nhà ông bao nhiêu lâu nữa đây. Giá mọi thứ trong mơ đều có thể thành ngay hiện thực! - Chẳng buồn ăn sáng, lòng nặng trĩu, vừa nghĩ ông Chánh vừa đâm chiêu dắt xe ra cổng tới cơ quan làm việc.

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Bạn hãy giúp ông Chánh Văn phòng biến giấc mơ thành hiện thực: xây dựng và thực hiện được quy chế mới đem lại

hiệu quả cao trong công tác xây dựng, ban hành và quản lý văn bản.

- 1.2. Bạn hãy đề xuất một vài phương thức cơ bản hoạt động thẩm định, đánh giá văn bản.

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Nhằm soạn thảo một bản quy chế, quy định, chế độ, v.v... về công tác xây dựng, ban hành và quản lý văn bản quản lý nhà nước trong mỗi cơ quan, tổ chức cần có những biện pháp thu thập thông tin tài liệu những thế nào? Cần áp dụng phương pháp nào để tiến hành hoạt động này một cách có hiệu quả nhất?
- 2.2. Bố cục của bản quy chế cần như thế nào, nội dung điều chỉnh ra sao?
- 2.3. Mục tiêu của bản quy chế nhằm tới là gì và để nó có tính thiết thực (thực hiện có hiệu quả trong thực tiễn) cần phải giải quyết những vấn đề nào khác nữa có liên quan?
- 2.4. Ngoài những vấn đề về nội dung, về mặt thể thức và kỹ thuật pháp lý văn bản cần đảm bảo như thế nào?
- 2.5. Ai là người có thể trả lời được những câu hỏi nêu trên? Cần xây dựng một bộ phận giúp việc soạn thảo và thực hiện công tác quản lý văn bản như thế nào là thích hợp đối với cơ quan, tổ chức?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống

- 3.1. *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 2-11-1957 ban hành bản Điều lệ Quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.2. *Công văn của Chánh văn phòng Thủ tướng phủ số 6728-PC ngày 2-11-1957 về chế độ công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.3. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142 ngày 28-9-1963 ban hành Điều lệ Về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ.*
- 3.4. *Nghị định của chính phủ số 111/1998/NĐ-CP ngày 24 tháng 01 năm 1998 ban hành Quy chế Làm việc của Chính phủ.*

- 3.5. *Nghị định của chính phủ số 62/CP ngày 22-9-1993 quy định về quản lý và sử dụng con dấu.*
- 3.6. *Thông tư liên Bộ Nội vụ - Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ số 32 /TT/LB ngày 30-12-1993 hướng dẫn thi hành Nghị định số 62-CP ngày 22-9-1993 của Chính phủ quy định việc quản lý và sử dụng con dấu.*
- 3.7. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Sửa đổi 2002, Trích).*
- 3.8. *Nghị định của Chính phủ số 101/CP ngày 23-9-1997 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*
- 3.9. *Thông tư của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ số 33/BT ngày 10-12-1992 hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước.*
- 3.10. *Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tư pháp số 280/1999/QĐ-BTP ngày 27 tháng 9 năm 1999.*
- 3.11. *Quyết định của Bộ trưởng Bộ Khoa học, Công nghiệp và Môi trường số 228-QĐ ngày 31-12-1992 ban hành một tiêu chuẩn Việt Nam.*
- 3.12. *Công văn của văn phòng chính phủ số 3378-HC ngày 09-7-1993 về việc hướng dẫn ghi tên cơ quan ban hành văn bản.*
- 3.13. *Công văn của Văn phòng Chính phủ số 2683/HC ngày 04-06-1996 v/v hướng dẫn các mẫu dấu dùng trong công tác văn thư.*
- 3.14. *Công văn của Văn phòng Chính phủ số 16/VPCP ngày 05-01-1998 v/v ghi số và ký hiệu các văn bản của Chính phủ và Văn phòng Chính phủ.*
- 3.15. *Công văn của Văn phòng Chính phủ số 900/VPCP-HC ngày 14-3-1998 v/v ghi ký hiệu các văn bản quản lý hành chính nhà nước.*
- 3.16. *Công văn của Văn phòng Chính phủ số 1145/VPCP-hoặc ngày 01-4-1998 v/v mẫu trình bày văn bản quản lý nhà nước.*

- 3.17. Công văn của Cục Lưu trữ Phủ Thủ tướng số 30-NV ngày 9-2-1977 ban hành Bản hướng dẫn vào sổ và chuyển giao công văn.
- 3.18. Công văn của Cục Lưu trữ Phủ Thủ tướng số 261-NV ngày 12-10-1977 ban hành "Bản hướng dẫn công tác lập hồ sơ hiện hành ở các cơ quan" .
- 3.19. Công văn của Cục Lưu trữ Nhà nước số 344-NV ngày 31-12-1984 ban hành Bản hướng dẫn lập một số loại hồ sơ tài liệu về quản lý hành chính ở các cơ quan bộ.,

4) Tài liệu tham khảo (nêu ví dụ)

- 4.1. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước.*- H: Chính trị quốc gia, 1999.
- 4.2. Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.*- H.: Thống kê, 2001.
- 4.3. Nguyễn Văn Thông. *Hướng dẫn kỹ thuật soạn thảo văn bản.*- H.: Thống kê, 2001.
- 4.4. Tạ Hữu Ánh. - *Soạn thảo, ban hành và quản lý văn bản quản lý nhà nước.*- H.: Chính trị quốc gia, 1999.
- 4.5. Vũ Đức Đán, Lưu Kiếm Thanh. *Tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc trung ương.*- H.: Thống kê, 2000.

3.4. Tình huống về nội dung điều chỉnh

Tình huống 9:

“BÀO MÒN TƯỜNG BẰNG CÁCH NÀO?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản về kỹ thuật soạn thảo nội dung của văn bản quản lý nhà nước.
- Học viên ý thức được và thực hiện tốt nhất những yêu cầu cần phải đảm bảo trong quá trình xây dựng và soạn thảo nội dung của văn bản.
- Rèn luyện những kỹ năng biên tập văn phong và ngôn ngữ văn bản.

2) Mô tả tình huống

BÀO MÒN TƯỜNG BẰNG CÁCH NÀO?

Nhà số 52 của ông Hoàng tại phố Quang Trung (quận 2 thành phố M) tiếp giáp với số nhà 143 bis của bà Lan bởi một bức tường chung dài khoảng 20m. Năm 1997 ông Hoàng cho xây dựng mới lầu hai đè lên bức tường chung đó và làm nứt tường. Bà Lan bức xúc và đâm đơn kiện ông Hoàng về vụ việc đó.

Vụ việc được Tòa án nhân dân quận 2 thụ lý nhanh chóng và đưa ra xét xử. Kết quả là Tòa yêu cầu ông Hoàng “dỡ bỏ toàn bộ phần xây dựng lấn chiếm” đè lên bức tường chung. Theo đánh giá của Cơ quan Kiểm định xây dựng tại thành phố M thì “phần lấn chiếm” đó là các phần cột, đà, tường có độ dày từ 3,7 đến 12 cm. Trong bản án Tòa không hề tuyên về việc ông Hoàng phải tháo dỡ và đập bỏ toàn bộ tường, cột, đà để xây dựng lại phù hợp với nội dung của giấy phép.

Như vậy, trong trường hợp này cơ quan thi hành án sẽ làm gì? Có thể buộc ông Hoàng “bào-mòn” những bức tường của mình không?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Muốn đảm bảo tính khả thi nội dung của văn bản cần phải được viết như thế nào?
- 1.2. Tính khả thi có phải là một yếu tố cần thiết để đảm bảo tính hiệu lực pháp lý của văn bản hay không?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Tính chính xác và dễ hiểu của văn bản có phải là đảm bảo quan trọng cho văn bản có tính khả thi hay không?
- 2.2. Để đảm bảo tính khả thi nội dung của văn bản cần được viết bằng ngôn ngữ như thế nào?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 2-11-1957 ban hành bản Điều lệ Quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.2. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142 ngày 28-9-1963 ban hành Điều lệ Về công tác công văn, giấy tờ và công tác hậu trữ.*

- 3.3. Bùi Khắc Việt. *Kỹ thuật và ngôn ngữ soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*. - H.: Khoa học xã hội, 1998.
- 3.4. *Tiếng Việt trong giao tiếp hành chính*/Nguyễn Văn Khang cb.- H.: Văn hóa-Thông tin, 2002.
- 3.5. Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*. - H.: Thống kê, 2001.

Tình huống 10:

“GẬY ÔNG ĐẬP LUNG ÔNG”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống (như tình huống 9)

2) Mô tả tình huống

GẬY ÔNG ĐẬP LUNG ÔNG

Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội và do đó nó không thể không phản ánh xu hướng vận động không ngừng của đời sống xã hội. Cũng vì vậy, việc ban hành văn bản mới này thay thế một văn bản khác đã không còn phù hợp với thực tiễn cuộc sống là một hoạt động quản lý hết sức bình thường và cần thiết.

Ngày 10-12-1992 Văn phòng Chính phủ đã ban hành Thông tư số 33/BT hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước. Thông tư này được ban hành nhằm “thay thế Thông tư số 02-BT ngày 11-1-1982 của Bộ trưởng, Tổng thư ký Hội đồng Bộ trưởng và thực hiện từ ngày ban hành”. Việc thay thế này không có gì đặc biệt nếu như không có việc: sau khi quy định về các loại văn bản tại mục I - “Về các văn bản pháp quy” và các điểm 1;2 và 3 của mục II - “Các văn bản khác”, tại điểm 4 mục II lại khẳng định: “Các văn bản khác như điện báo (kể cả điện mật), giấy giới thiệu, giấy đi đường, giấy nghỉ phép, phiếu gửi, vẫn thực hiện theo quy định trước đây”. Quá trình tìm hiểu tiếp theo cho thấy việc ban hành các văn bản đó được quy định tại mục III của Thông tư số 2-BT như sau:

“5. Điện báo (bao gồm điện mật và công điện) dùng để thông tin hoặc truyền đạt mệnh lệnh của tổ chức hoặc người có thẩm quyền trong những trường hợp cần kíp. Trường hợp sử dụng điện

báo để truyền đạt các quyết định mới hoặc sửa đổi, đình chỉ thi hành một quyết định, thì sau khi có công điện, cơ quan ra công điện phải có văn bản pháp quy gửi cho các cấp có trách nhiệm thi hành.

6. Giấy đi đường dùng để cấp cho cán bộ, nhân viên khi đi công tác. Giấy này có giá trị để tính phụ cấp đi đường, không có giá trị giới thiệu.

7. Giấy giới thiệu (hoặc thư giới thiệu) cấp cho cán bộ, nhân viên liên hệ giao dịch để thực hiện nhiệm vụ được giao hoặc giải quyết các công việc cần thiết của bản thân cán bộ, nhân viên.

8. Giấy nghỉ phép cấp cho cán bộ, nhân viên khi được nghỉ phép và gặp trường hợp đi nghỉ phép xa nơi công tác thì dùng để thay giấy đi đường trong thời gian nghỉ phép và làm căn cứ thanh toán tiền đi đường theo chế độ Nhà nước.

9. Phiếu gửi dùng để gửi tài liệu của cơ quan này đến các cơ quan, tổ chức khác. Hình thức và cách trình bày các văn bản nói ở mục II và mục III trên đây được hướng dẫn chi tiết trong bản phụ lục kèm theo thông tư này.”

Như vậy, những văn bản như “Các văn bản khác như điện báo (kể cả điện mật), giấy giới thiệu, giấy đi đường, giấy nghỉ phép, phiếu gửi, vẫn thực hiện theo quy định trước đây” là tại văn bản nào. một khi Thông tư số 2-BT đã bị “thay thế”? Liệu “thay thế” có phải là “bãi bỏ” không?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và tính logic nội tại của mỗi văn bản có liên quan đến nhau như thế nào?
- 1.2. Tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có phải là một yếu tố cần thiết để đảm bảo tính hiệu lực pháp lý của văn bản hay không?
- 1.3. Một văn bản có nội dung đảm bảo tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cần phải được viết như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của văn bản có phải là một trong những đảm bảo quan

trọng để loại trừ sự chồng chéo, mâu thuẫn của nội dung văn bản hay không?

2.2. Sự mâu thuẫn về nội dung trong nội tại văn bản có thể được giải quyết như thế nào?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 2-11-1957 ban hành bản Điều lệ Quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.2. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142 ngày 28-9-1963 ban hành Điều lệ Về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ.*
- 3.3. Bùi Khắc Việt. *Kỹ thuật và ngôn ngữ soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.* - H.: Khoa học xã hội, 1998.
- 3.4. *Tiếng Việt trong giao tiếp hành chính*/Nguyễn Văn Khang cb.- H.: Văn hóa-Thông tin, 2002.
- 3.5. Đinh Trọng Lạc. *Phong cách học tiếng Việt.* - H.: Giáo dục, 1996.
- 3.6. Hữu Đạt. *Phong cách học tiếng Việt hiện đại.* - H.: ĐHQGHN, 2001.

3.5. Tình huống về ngôn ngữ và văn phong

Tình huống 11:

“CHIỀU HAY CĂN CỨ? THEO HAY XÉT?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản về kỹ thuật soạn thảo nội dung của văn bản quản lý nhà nước.
- Học viên ý thức được những yêu cầu về sử dụng văn phong và ngôn ngữ mang tính pháp luật-hành chính cần phải đảm bảo trong quá trình soạn thảo văn bản.
- Rèn luyện những kỹ năng biên tập văn phong và ngôn ngữ văn bản.

2) Mô tả tình huống

CHIẾU HAY CĂN CỨ? THEO HAY XÉT?

Văn bản quản lý nhà nước là một công cụ giao tiếp quan trọng, phương tiện để truyền đạt ý chí, mệnh lệnh của nhà nước tới các đối tượng bị quản lý. Văn bản quản lý nhà nước phải được viết bằng một ngôn ngữ được sử dụng phù hợp với môi trường giao tiếp của hoạt động quản lý.

Một ngày kia ông trưởng phòng hành chính-tổ chức của cơ quan nọ được giao nhiệm vụ dự thảo quyết định về việc bổ nhiệm một cán bộ mới giữ chức vụ trưởng một đơn vị chuyên môn trong cơ quan. Đây là một công việc ông đã quen làm từ lâu và tính khuôn mẫu của loại văn bản như vậy đâu có gây khó khăn trở ngại gì. Ông trưởng phòng nhanh chóng dự thảo văn bản được giao đó, gọi một cô nhân viên đánh máy tên Hương tới và giao cho cô ta đem dự thảo lên trình với “sếp”. Mọi khi ông vẫn cử một cậu nhân viên dưới quyền tin cẩn có tên là Dũng, song lần này vì là sếp mới nhậm chức, còn khá trẻ và có vẻ ga-lăng, nên ông muốn sếp có cảm tình và nhanh chóng duyệt y dự thảo. Ông nhắc máy gọi điện cho nhân viên Dũng và dặn thu xếp về sớm hơn thường lệ một chút để có thể rẽ vào đâu đó lai rai chút đỉnh trước bữa cơm chiều.

Lạ thay, cô Hương đi có một lát rồi trở về và giao lại bản dự thảo cho ông trưởng phòng. Ông vui vẻ cầm xem bản thảo và ông há hốc mồm không hiểu sếp định yêu cầu ông làm gì khi “bút phê” thật to lên góc trên bên trái văn bản: “Đề nghị sửa những chỗ đánh dấu!” (dưới đây được in đậm và gạch dưới):

QUYẾT ĐỊNH CỦA GIÁM ĐỐC ...

Về việc thăng chức trưởng phòng

GIÁM ĐỐC

Chiếu theo Nghị định số .../ND -CP ngày ... của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và bộ máy của Bộ;

Chiếu theo Quyết định số .../QĐ ngày ... của về việc thành lập cơ quan X;

Theo đề nghị của ông Trưởng phòng Hành chính-Tổ chức,

QUYẾT ĐỊNH:

Điều 1.- Nay cất cử đồng chí Trần Quang A giữ chức vụ trưởng phòng M.

Điều 2.- Quyết định này thi hành từ ngày ban hành.

Điều 3.- Các ông trưởng phòng Hành chính-Tổ chức; Tài chính-Kế toán và Ông Trần Quang A chiếu quyết định thi hành.

...

Ông trưởng phòng không biết tại sao lại phải sửa những từ ngữ hết sức thông dụng mà xưa nay chẳng xa lạ gì với nhiều văn bản quản lý nhà nước của chúng ta. Còn bạn thì có biết tại sao phải sửa không và nếu phải sửa thì sửa như thế nào?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Văn phong và ngôn ngữ của văn bản quản lý nhà nước có những đặc điểm gì?
- 1.2. Tính khuôn mẫu của văn phong pháp luật-hành chính được hiểu như thế nào?
- 1.3. Việc sử dụng ngôn ngữ trong văn bản quản lý nhà nước bị chi phối bởi các yếu tố môi trường nào và như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Môi trường chính trị và pháp lý có tác động như thế nào đến việc sử dụng ngôn ngữ văn bản quản lý nhà nước? Môi trường khác như văn hóa, kinh tế có ảnh hưởng tới việc sử dụng ngôn ngữ văn bản hay quản lý nhà nước hay không?
- 2.2. Nền hành chính có tính thứ bậc ra sao và tính chất thứ bậc cần được thể hiện như thế nào trong văn bản quản lý nhà nước?
- 2.3. Pháp luật hiện hành quy định về việc sử dụng văn phong và ngôn ngữ pháp luật-hành chính như thế nào? Nghị định 527-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 02-11-1957 quy định như thế nào về vấn đề này?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (sửa đổi 2002).
- 3.2. *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 2-11-1957 ban hành bản Điều lệ Quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.3. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142 ngày 28-9-1963 ban hành Điều lệ Về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ.*
- 3.4. Bùi Khắc Việt. *Kỹ thuật và ngôn ngữ soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.*- H.: Khoa học xã hội, 1998.
- 3.5. *Tiếng Việt trong giao tiếp hành chính*/Nguyễn Văn Khang cb.- H.: Văn hóa-Thông tin, 2002.
- 3.6. Đinh Trọng Lạc. *Phong cách học tiếng Việt.* - H.: Giáo dục, 1996.
- 3.7. Hữu Đạt. *Phong cách học tiếng Việt hiện đại.* - H.: ĐHQGHN, 2001.
- 3.8. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước.*- H: Chính trị quốc gia, 1999.
- 3.9. Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.*- H.: Thống kê, 2001.

3.6. Tình huống về thể thức văn bản

Tình huống 12:

**“VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
ĐƯỢC ĐỌC BẮT ĐẦU TỪ ĐÂU?”**



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được hệ thống những yếu tố thể thức của văn bản quản lý nhà nước.
- Học viên nắm được những kiến thức cơ bản về kỹ thuật trình bày thể thức của văn bản quản lý nhà nước.

- Học viên ý thức được vai trò quan trọng của thể thức văn bản và rèn luyện kỹ năng sử dụng những yếu tố đó đảm bảo phù hợp với những quy định của pháp luật.

2) Mô tả tình huống

VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐƯỢC ĐỌC BẮT ĐẦU TỪ Đâu?

Văn bản quản lý nhà nước được viết ra không chỉ để đọc thầm mà nhiều khi còn để đọc lên cho nhiều người cùng nghe. Việc đọc văn bản có liên quan gì đến các yếu tố thể thức của văn bản không? Xem ra, dường như chẳng có liên quan gì cả. Thật ra thì không phải hoàn toàn như vậy.

Một ngày kia bạn phải đọc to lên một văn bản quản lý nhà nước nào đó, bạn sẽ đọc bắt đầu từ đâu: từ “tên cơ quan” hay từ “quốc hiệu”? Tiêu đề của văn bản được hiểu là yếu tố thể thức nào? Sẽ lấy cái gì để làm tiêu chí xác định điểm xuất phát đây? Quy định của pháp luật hay là “trật tự thông thường” từ trái qua phải, mà cũng có thể là “trật tự thông lệ truyền thống” từ phải qua trái?

Sắc lệnh của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà số 49/SL ngày 12-10-1945 quy định tại Điều thứ nhất: “Các công văn, công điệp, phiếu trát, đơn từ, các báo chí, chúc từ, điều văn, khấn vái, cúng lễ, vãn vãn bắt đầu từ ngày ký Sắc lệnh này đều phải tiêu đề: Việt Nam dân chủ cộng hoà năm thứ nhất”.

Điều 5 bản Điều lệ về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ, ban hành kèm theo Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142/Chính phủ ngày 28-9-1963 khẳng định: “Tiêu đề của công văn gồm tên cơ quan gửi công văn, trích yếu của công văn. Tiêu đề này ghi ở góc trên, bên trái công văn; trích yếu của công văn phải gọn và rõ, thể hiện được một cách tổng quát nội dung của công văn”.

Như vậy, văn bản quản lý nhà nước sẽ được đọc bắt đầu từ đâu?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Thể thức của văn bản quản lý nhà nước được hiểu như thế nào?
- 1.2. Thể thức bao gồm những yếu tố gì?

- 1.3. Vai trò của thể thức văn bản quản lý nhà nước trong đảm bảo tính quyền lực nhà nước cần được xác định ra sao?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Những yếu tố thể thức đảm bảo cho văn bản quản lý nhà nước có được những tính chất khác biệt nào so với các loại văn bản thông thường khác?
- 2.2. Văn bản cần được áp dụng theo những nguyên tắc nào?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.10. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (sửa đổi 2002).
- 3.11. *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 2-11-1957 ban hành bản Điều lệ Quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.*
- 3.12. *Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142 ngày 28-9-1963 ban hành Điều lệ Về công tác công văn, giấy tờ và công tác hậu trữ.*
- 3.13. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước.* - H: Chính trị quốc gia, 1999.
- 3.14. Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.* - H.: Thống kê, 2001.

Tình huống 13:

“THAY MẶT HAY KHÔNG THAY MẶT?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

- 1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống** (như tình huống 12)
- 2) Mô tả tình huống**

THAY MẶT HAY KHÔNG THAY MẶT?

Văn bản quản lý nhà nước cần phải được ký đúng theo quy định của pháp luật, trong đó có việc phải đảm bảo đúng hình thức để ký. Có những văn bản được ký trực tiếp, có khi lại được ký thay mặt, được ký thay, ký thừa uỷ quyền hoặc thừa lệnh. Văn bản được thông qua bằng

hình thức tập thể thì phải ký thay mặt. Tuy nhiên, có phải trong mọi trường hợp đều như vậy?

Ông Phạm Văn B vừa trúng cử Hội đồng nhân dân huyện H. Trách nhiệm của ông thật vinh dự và lớn lao, dẫu sao ông cũng là người đứng đầu một cơ quan dân cử đầy quyền lực, là người đại diện cho tiếng nói của nhân dân huyện nhà. Ông có biết bao nhiêu là việc vậy mà lại còn phải quan tâm đến bao chuyện “còn con” do những rắc rối của pháp luật gây ra.

Lần đầu tiên trong đời ông được ký một văn bản hết sức quan trọng là Nghị quyết của HĐND huyện nhà. Trong mục đề ký ghi rất rõ ràng:

TM. HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN HUYỆN H
CHỦ TỊCH

Chà, được thay mặt một tập thể đáng kính như vậy mới vinh dự làm sao. Ông ký dứt khoát và trang trọng. Ông vui vẻ trao văn bản đã ký cho văn thư và yêu cầu làm các thủ tục gửi đến những địa chỉ cần thiết.

Một thời gian sau ông lên tỉnh họp. Trong lúc giải lao đồng chí chánh văn phòng UBND tỉnh, vốn là bạn cũ của ông, đã trao đổi với ông bao điều vui vẻ. Gần đến lúc trở lại cuộc họp, ông chánh văn phòng nói với ông: “Tuy nhiên, anh cần phải trau dồi thêm về kiến thức pháp luật, đặc biệt là cách thức làm văn bản”. “Thật vậy sao? Tại sao anh lại nói vậy?” - ông hỏi lại giọng không vui lắm. “Chẳng hạn, cái nghị quyết vừa rồi anh ký thay mặt là không đúng đâu. Phải ký như ký trực tiếp mới đúng, tức là không có đề ký chữ TM”. “Thật vậy à? Vì sao thế? Đó là văn bản của tập thể cơ mà?” - ông chủ tịch HĐND huyện H thốt lên đầy ngạc nhiên và không thể nói thêm gì hơn nữa. Ông trở lại phòng họp với tâm trạng náo nức. Có cái chuyện còn con như vậy mà sao rắc rối quá vậy. Văn bản của tập thể mà sao lại không ký thay mặt. Nếu không ký thay mặt thì là ký gì đây? Thế nào là ký như ký trực tiếp? Có lẫn lộn gì ở đây không vậy?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ
THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Thể thức của văn bản quản lý nhà nước được hiểu như thế nào?
- 1.2. Hình thức đề ký văn bản quản lý nhà nước bao gồm những yếu tố nào?

- 1.3. Hình thức đề ký có liên quan như thế nào đến đặc điểm tổ chức bộ máy quản lý nhà nước của nước ta hiện nay? Những tính chất nào của bộ máy quản lý liên quan đến xác định hình thức đề ký?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Hội đồng nhân dân có những đặc điểm khác biệt như thế nào so với hệ thống bộ máy hành chính nhà nước?
- 2.2. Chỉ một mình ông chủ tịch HĐND có thể thay mặt cho ý chí và nguyện vọng của toàn thể nhân dân địa phương, những người đã bầu ra không chỉ có ông, mà còn các đại biểu nhân dân khác hay không?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (sửa đổi 2002).
- 3.2. *Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân* (sửa đổi 1994).
- 3.3. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*. - H: Chính trị quốc gia, 1999.
- 3.4. Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*. - H.: Thống kê, 2001.
- 3.5. *Sổ tay hoạt động của hội đồng nhân dân cấp xã*. -H.: Công an nhân dân, 2002.

3.7. Tình huống về đánh giá văn bản

Tình huống 14:

“CÓ NÊN TẶNG THUẾ MÔN BÀI HAY KHÔNG?”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên ý thức được vai trò quan trọng của hoạt động đánh giá trong sử dụng văn bản.
- Học viên nắm được kỹ thuật đánh giá và sử dụng văn bản.

- Học viên ý thức được ý nghĩa của việc thực hiện văn bản đảm bảo nguyên tắc pháp chế đồng thời không vi phạm nguyên tắc phù hợp với thực tiễn khách quan.

2) Mô tả tình huống

CÓ NÊN TĂNG THUẾ MÔN BÀI HAY KHÔNG?

Những ngày đầu năm mới 2003 giới doanh nhân cả nước nói chung và tỉnh Q nói riêng hết sức băn khoăn trước quy định mới của Nhà nước về mức thuế môn bài.

Trước đây mức thuế môn bài cho các doanh nghiệp tư nhân chỉ có 550.000 đ; cho các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn là 850.000 đ, nay mức thuế này được quy định đồng loạt cho tất cả các doanh nghiệp là 3.000.000 đ.

Thực hiện yêu cầu của Tổ công tác Chính phủ về thi hành Luật Doanh nghiệp, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Q đã gửi phiếu lấy ý kiến nhiều doanh nghiệp và hộ kinh doanh cá thể tại tỉnh mình về tác động của việc nâng mức thuế môn bài. Trên cơ sở tổng hợp ý kiến các doanh nghiệp và các hộ kinh doanh cá thể kết hợp với tình hình doanh nghiệp đến làm thủ tục giải thể doanh nghiệp, thông báo tạm ngừng hoạt động trong thời gian gần đây, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Q đã có văn bản báo cáo lên các cơ quan có thẩm quyền ở trung ương với nội dung kiến nghị như sau:

1. Thoạt nhìn về mức tăng thuế môn bài, ngân sách nhà nước có thể sẽ tăng lên nhiều tỷ đồng, tuy nhiên, đó mới chỉ là giả thiết, vì còn phụ thuộc vào các yếu tố như: số doanh nghiệp mới có tăng lên hay không, hoặc ngành thuế sẽ thu được ra sao.

2. Khi ban hành văn bản quy định về mức thuế môn bài mới Tổng cục Thuế đã không hề tham khảo ý kiến các doanh nghiệp, không tham khảo ý kiến Tổ công tác của Chính phủ về thi hành Luật Doanh nghiệp và Bộ Kế hoạch-Đầu tư cùng nhiều bộ, ngành khác có liên quan.

3. Căn cứ để tăng mức thuế môn bài năm 2003 dựa vào mức trượt giá so với năm 1996 là không có cơ sở: từ năm 1996 đến nay thị trường ở Việt Nam khá ổn định, sự trượt giá không thể ở mức gấp 4-5 lần đến như vậy. Các doanh nghiệp hiện chất vấn nhiều về vấn đề này và ngành thuế sẽ giải thích thế nào?

4. Mức thuế 3.000.000 đ chung cho cả các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp liên doanh, các công ty và doanh nghiệp tư nhân liệu có hợp lý không, khi mà trên thực tế có rất nhiều doanh nghiệp tư nhân vốn nhỏ, đa số từ 200 triệu đến 300 triệu đồng, trong khi đó có

khá nhiều công ty có vốn từ 20 tỷ đến 50 tỷ đồng, thậm chí có công ty có vốn đến 4.000 tỷ đồng? Vài ba triệu với các công ty lớn không có gì đáng ngại, song với các doanh nghiệp tư nhân thì đó là cả vấn đề không nhỏ! Bên cạnh đó, mức thu thuế môn bài cho các hộ kinh doanh cá thể lại dao động ở một khung quá rộng: từ 50.000 đ đến 750.000 đ, như vậy liệu có đảm bảo được tính công minh trong hoạt động công vụ của công chức ngành thuế và sự bình đẳng giữa các hộ kinh doanh?

5. Trên cơ sở phân tích nêu trên, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Q đề nghị Nhà nước sớm xem xét, sửa đổi quy định nêu trên về mức thuế môn bài.

Trước tình hình nêu trên các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ phải làm gì: tăng hay không tăng thuế môn bài?

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Nội dung điều chỉnh của văn bản quản lý nhà nước cần đảm bảo những yêu cầu gì? Trong đó yêu cầu nào cần được đặt lên hàng đầu?
- 1.2. Việc tham khảo ý kiến các cơ quan, tổ chức và cá nhân hữu quan trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản cần được tiến hành như thế nào? Những ý kiến đóng góp như thế nào sẽ có ý nghĩa quyết định đối với việc ban hành văn bản?
- 1.3. Văn bản cần được đánh giá về giá trị sử dụng trên cơ sở những nguyên tắc nào và bằng những cách thức như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Tính phù hợp với thực tiễn khách quan của nội dung văn bản có ý nghĩa như thế nào đối với hiệu quả sử dụng văn bản đó trong thực tiễn?
- 2.2. Chính sách thuế có cản trở thành động lực quan trọng để huy động các nguồn lực cho đầu tư phát triển hay không hay chỉ đơn thuần là công cụ để làm ngày càng đầy hơn “hầu bao của Nhà nước”?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Luật Doanh nghiệp* (1999).

- 3.2. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (sửa đổi 2002).
- 3.3. *Bàn về cải cách doanh nghiệp nhà nước*. - H: Chính trị quốc gia, 1996.
- 3.4. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*. - H: Chính trị quốc gia, 1999.
- 3.5. Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*. - H.; Thống kê, 2001.

3.8. Tình huống về tổ chức sử dụng văn bản

Tình huống 15:

“SỬA ĐẤU SAI ĐẤY”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

1) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được kỹ năng tổ chức sử dụng văn bản trong hoạt động điều hành, quản lý.
- Học viên ý thức được vai trò quan trọng của văn bản và rèn luyện kỹ năng sử dụng văn bản đảm bảo phát huy hiệu quả quản lý tối ưu.

2) Mô tả tình huống

SỬA ĐẤU SAI ĐẤY

Tại huyện G, một đương sự đã khởi kiện hành chính đối với Quyết định số .../QĐ-UB ngày 31-12-2001 của UBND huyện G về việc giải quyết tranh chấp đất giữa hai công dân của huyện nhà. Tòa án nhân dân huyện G dưới sự chủ tọa của ông Phó chánh án đã xác định người tham gia tố tụng với tư cách người bị kiện là ông Chủ tịch UBND huyện G và tại Bản án hành chính sơ thẩm số .../HCST ngày 20-9-2002 của TAND huyện G đã tuyên xử: Huỷ Quyết định số .../QĐ-UB ngày 31-12-2001 của Chủ tịch UBND huyện G ...”. Ngay sau đó người đó quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án có đơn kháng cáo đề nghị huỷ án sơ thẩm do đã không xác định đúng người bị kiện: UBND huyện thay vì Chủ tịch UBND huyện! Quyết định bị kiện là Quyết định của UBND huyện chứ không phải của Chủ tịch UBND huyện.

Phản hồi đề nghị nêu trên, trong hai ngày 27-9 và ngày 30-9-2002 ông Chánh án Tòa án nhân dân tối cao huyện G đã liên tiếp ban hành hai công văn “không số” để đính chính lại nội dung bản sơ thẩm số .../HCST, trong đó đính chính lại như sau: thay người bị kiện từ “Chủ tịch UBND huyện G” thành “UBND huyện G”, và nêu rõ lý do của sự nhầm lẫn đó xuất phát từ “sơ xuất của thư ký đánh máy đã không cẩn trọng trong sử dụng công cụ AutoCorrect của máy vi tính...”

Việc đính chính như trên liệu có thoả đáng? Việc đính chính có hiệu lực đối với những văn bản có liên quan trong hồ sơ vụ án hay không? Trong trường hợp này có đúng thẩm quyền của Chánh án không? Công văn “đính chính” có giá trị pháp lý như thế nào đối với bản án? Và còn có thể có những câu hỏi được nào đặt ra nữa không? Thật là sửa đâu, sai đấy!

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Việc xử lý văn bản vi phạm pháp luật cần được tiến hành như thế nào?
- 1.2. Văn bản cần được sử dụng đúng chức năng như thế nào? Có thể dùng những loại văn bản nào để xử lý những văn bản sai trái?
- 1.3. Thẩm quyền của các chủ thể tiến hành tố tụng có liên quan với nhau như thế nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Công văn là loại văn bản dùng để làm gì? Chúng có thể sử dụng để đưa ra các quyết định quản lý được không?
- 2.2. Trong hoạt động tố tụng chánh án có thẩm quyền sửa đổi phán quyết của phiên tòa do phó chánh án làm chủ tọa hay không?
- 2.3. Việc đính chính bản án có đơn thuần là “biên tập” văn bản hay không?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi 2002).*

- 3.2. *Luật Tổ chức toà án nhân dân.*
- 3.3. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước.*- H: Chính trị quốc gia, 1999.
- 3.4. Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.*- H.: Thống kê, 2001.
- 3.5. Nguyễn Văn Thông. *Hướng dẫn kỹ thuật soạn thảo văn bản.*- H.: Thống kê, 2001.
- 3.6. *Kỹ thuật xây dựng văn bản/ĐH Luật Hà Nội .-* H.: Công an nhân dân, 1998.

3.9. Tình huống về quản lý văn bản

Tình huống 16:

“VĂN BẢN TỔ CHỨC-NHÂN SỰ CÓ THUỘC TRÁCH NHIỆM LƯU TRỮ CỦA VĂN THƯ”



PHẦN I. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

2) Mục tiêu giảng dạy của tình huống

- Học viên nắm được kỹ năng tổ chức lưu văn bản trong hoạt động ban hành văn bản quản lý nhà nước.
- Học viên ý thức được vai trò quan trọng của công tác lưu trữ văn bản và rèn luyện kỹ năng lưu trữ văn bản đảm bảo phát huy hiệu quả quản lý tối ưu.

2) Mô tả tình huống

VĂN BẢN TỔ CHỨC-NHÂN SỰ CÓ THUỘC TRÁCH NHIỆM LƯU TRỮ CỦA VĂN THƯ?

Công tác nhân sự luôn là mối quan tâm hàng đầu của cơ quan X, khi mà số nhân viên ngày càng đông do công việc đang trên đà phát triển.

Những quyết định tuyển dụng nhân sự ngày càng bê bối và nhiều khi thật khó tìm kiếm một khi cần đến chúng cho những vụ việc có liên quan đến nhân sự.

Trước tình hình đó ông trưởng phòng hành chính đã tham mưu với thủ trưởng cơ quan cân quy định về việc lưu thêm một bản, dù là bản sao đi nữa, của các quyết định về nhân sự tại bộ phận văn thư, việc mà trước đây chỉ do phòng tổ chức thực hiện.

Phát biểu tại cuộc họp giao ban về vấn đề này, ông trưởng phòng tổ chức cho rằng: không thể lưu thêm bất kỳ một bản nào, dù là bản sao các quyết định về nhân sự, và nói chung là bất kỳ văn bản có tính chất tổ chức tại bộ phận văn thư, vì làm như thế là vi phạm những quyết định về công tác tổ chức-nhân sự. Mọi văn bản có liên quan đến công tác tổ chức-nhân sự chỉ có thể lưu giữ tại bộ phận chuyên trách về công tác tổ chức-nhân sự mà thôi!

Lưu giữ văn bản tổ chức-nhân sự ở đâu thì có hệ trọng gì, miễn là khi cần tìm kiếm chúng sao cho thật dễ dàng và nhanh chóng nhằm đảm bảo tính hiệu quả của hoạt động quản lý! - Thủ trưởng cơ quan X nghĩ như vậy.

Còn các bạn sẽ nghĩ như thế nào về vấn đề này.

PHẦN II. CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN TÌNH HUỐNG

1) Câu hỏi chính để thảo luận

- 1.1. Công tác lưu trữ văn bản có ý nghĩa như thế nào đối với hoạt động quản lý của mỗi cơ quan, tổ chức?
- 1.2. Văn bản tổ chức-nhân sự có những đặc điểm gì và cần được lưu trữ như thế nào cho phù hợp với những đặc điểm đó?
- 1.3. Nếu lưu trữ văn bản tổ chức-nhân sự tại bộ phận văn thư thì cần phải đảm bảo những yêu cầu nào?

2) Câu hỏi gợi ý

- 2.1. Những loại văn bản nào cần được lưu trữ đặc biệt theo chế độ bảo mật?
- 2.2. Văn bản tổ chức-nhân sự có phải là loại văn bản cần được lưu trữ theo chế độ bảo mật hay không?
- 2.3. Nên chăng mọi loại văn bản tổ chức-nhân sự đều phải quản lý theo chế độ bảo mật?

3) Những văn bản quy phạm pháp luật phục vụ nghiên cứu tình huống và tài liệu tham khảo

- 3.1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (sửa đổi 2002).
- 3.2. *Pháp lệnh về lưu trữ quốc gia*.
- 3.3. *Hướng dẫn kỹ thuật nghiệp vụ hành chính*/ Nguyễn Văn Thâm, Lưu Kiếm Thanh cb.- H.: Thống kê, 2001.

3.4. *Nghệ vụ hành chính văn phòng*/Lưu Kiếm Thanh cb.- H.: ĐHQGHN, 2002.

3.5. *Giáo trình văn thư*. - H.: Giao thông vận tải, 2000.

3.6. *Giáo trình lưu trữ*. - H.: Giao thông vận tải, 2000.

4. Hướng dẫn của giảng viên trong quá trình nghiên cứu và thảo luận tình huống

Giảng viên có thể lựa chọn những phương pháp khác nhau trong nghiên cứu, thảo luận và giải quyết tình huống tùy theo tính chất của từng loại tình huống. Có không ít những phương pháp phân tích tình huống, và mỗi phương pháp có ưu và nhược điểm nhất định tùy theo môi trường áp dụng (Phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính, 121-229; Sổ tay phương pháp sư phạm hành chính, tr. 176-182). Trong khuôn khổ của đề tài này chỉ trình bày mẫu việc áp dụng hai phương pháp là: phương pháp phân tích tình huống và phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu (thuật ngữ do chủ nhiệm đề tài tạm đặt). Trên thực tế các phương pháp ít khi được sử dụng tách biệt, đơn lẻ, mà có thể được áp dụng đan xen, hỗ trợ lẫn nhau.

4.1. Sử dụng phương pháp phân tích tình huống - thí dụ mẫu là tình huống “Thông báo hay quyết định?”

Phương pháp phân tích tình huống đòi hỏi phải tiến hành tóm tắt nội dung của tình huống theo những ý chính, trong đó cần chỉ rõ các sự kiện chủ yếu, các vấn đề phát sinh, những nguyên nhân trực tiếp và gián tiếp của vấn đề. Trên cơ sở tóm tắt đó các nhóm học viên sẽ vận dụng những kiến thức lý thuyết và kinh nghiệm cá nhân để trao đổi và đưa ra những giải pháp đối với tình huống. Trong quá trình phân tích tình huống có thể sử dụng sơ đồ hóa theo bảng kết hợp với khung (Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*. - H.: Chính trị quốc gia, 1999, tr. 85-86); sơ đồ hoá kết hợp với đề cương nội dung (Phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính, 220; 229) hoặc sơ đồ hoá theo khung (Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*. - H.: Thống kê, 2001, tr. 87-88). Các sơ đồ này giúp cho việc trình bày những nội dung lý thuyết được cô đọng hơn, khái quát hơn và do đó dễ tiếp thu hơn.

4.1.1. Phương pháp học viên nghiên cứu và thảo luận tình huống

A. Tóm tắt nội dung tình huống

Phát tình huống cho học viên đọc, đưa những gợi ý cho học viên ghi tóm tắt vào mẫu mà giảng viên đã chuẩn bị trước (thời gian 20-30 phút).

MẪU TÓM TẮT TÌNH HUỐNG

Nội dung	Thông báo hay Quyết định?
1. Các sự kiện chủ yếu	- Hoạt động phòng chống tệ nạn xã hội, đặc biệt là việc quản lý dịch vụ vũ trường, karaoke là một vấn đề bức xúc. - Việc thực hiện các yêu cầu của pháp luật và cấp trên được triển khai kịp thời. - Một trong các văn bản cần thiết đã được ban hành và kịp thời đáp ứng được yêu cầu bức xúc của hoạt động quản lý. - Ban chỉ đạo để thể hiện tinh thần trách nhiệm cao và thái độ nghiêm túc thực hiện các yêu cầu của pháp luật đối với vấn đề cần quản lý. - Văn bản được ban hành có nhiều khiếm khuyết. - VKSND có kháng nghị; UBND và BCD không có phản ứng tích cực đối với kháng nghị của VKSND + Các quy định của pháp luật chưa thống nhất, còn nhiều bất cập, mâu thuẫn, chưa rõ ràng. + Lĩnh vực quản lý liên quan đến tình huống chỉ là một trong rất nhiều nhiệm vụ của BCD.
2. Các vấn đề	- Nghiên cứu và đánh giá nội dung của vấn đề cần quản lý. - Nghiên cứu các văn bản pháp luật, ý kiến chỉ đạo của cấp trên và kinh nghiệm giải quyết tại các địa bàn khác (nếu có) liên quan đến vấn đề. - Nội dung quản lý cần được thể hiện bằng loại văn bản nào thì thích hợp và đảm bảo được nguyên tắc pháp chế cũng như tính

	khả thi cao. - Đối với kháng nghị của VKS cần phải trả lời như thế nào và cần đưa ra quyết định tương ứng của mình ra sao? - Có thể giữ nguyên hình thức văn bản đã ban hành được không và nếu được thì tại sao? Và nếu không được thì cần ra văn bản khác thay thế như thế nào?
3. Nguyên nhân	- Trực tiếp: + Sự thúc ép của thực tiễn bức xúc là các hoạt động văn hóa giải trí không lành mạnh diễn ra ngày càng nghiêm trọng; + Sự đòi hỏi của các quy định pháp luật và yêu cầu chỉ đạo của cấp trên; + Sự đánh giá của cấp trên và dư luận xã hội đối với hoạt động - Gián tiếp + Nhiệm vụ chính trị phức tạp không thể giải quyết theo kiểu sự vụ; + Chưa có quy trình chung xây dựng, ban hành văn bản đối với cơ quan chính quyền địa phương;

B. Chia nhóm thảo luận và tiến hành lựa chọn phương pháp phân tích tình huống

1) Giảng viên chia nhóm thảo luận nội dung của tình huống (khoảng 45 đến 60 phút), xác định mục tiêu giải quyết tình huống và phương pháp lựa chọn:

- Nghiên cứu và xác định chủ đề của tình huống.
- Những phương thức lựa chọn thể loại văn bản thích hợp.
- Nghiên cứu phản ứng đối với quyết định đã đưa ra và quyết định sự điều chỉnh tương ứng.
- Lựa chọn phương pháp phân tích dữ kiện.

Lưu ý:

- Chia nhóm sao cho có sự đồng nhất về chuyên môn, nghiệp vụ;
 - Gợi ý các nhóm đi vào chủ đề chính; có thể đưa ra các câu hỏi phụ để định hướng cho học viên.
 - Giảng viên tham gia vào hoạt động thảo luận của các nhóm với tư cách người điều phối, kiểm tra và hướng dẫn tính tích cực của học viên, không can thiệp quá sâu vào việc giải quyết vấn đề của mỗi nhóm
- 2) Các nhóm lần lượt trình bày ý kiến của mình về những vấn đề đặt ra. Nên chia bảng thành các cột cho mỗi nhóm để tiện so sánh các ý kiến. Các nhóm bình luận về ý kiến vừa trình bày xong của mỗi nhóm.
 - 3) Giảng viên và các nhóm thống nhất về ý kiến kết luận và xác định phương pháp phân tích giải quyết vấn đề.

C. Áp dụng phương pháp phân tích dữ kiện

- 1) Lựa chọn một hoặc một vài văn bản pháp luật hiện hành về vấn đề nêu ra để nghiên cứu và tóm tắt các nội dung quy định của nó (hoặc chúng) thành sơ đồ. Thí dụ, các văn bản có liên quan đến quản lý hoạt động dịch vụ vũ trường, karaoke như Nghị định của Chính phủ số 87/CP ngày 12 tháng 12 năm 1995 về tăng cường quản lý các hoạt động văn hoá và dịch vụ văn hóa, đẩy mạnh bài trừ một số tệ nạn xã hội nghiêm trọng, Chỉ thị của Bộ trưởng Bộ Văn hoá - Thông tin Số 35/CT-BVHTT ngày 13 tháng 3 năm 2000 Về công tác thanh tra văn hoá - Thông tin năm 2000, v.v.. Trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành về công tác ban hành văn bản có thể chọn Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (1996), Nghị định của Chính phủ số 101/CP ngày 23 tháng 9 năm 1997, v.v...
- 2) Nghiên cứu một số tài liệu chuyên môn như : “Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*. - H.: CTQG, 1999”; Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước*. -H.: Thống kê, 2000”; v.v... nhằm xác định và lựa chọn một cách thức sơ đồ hóa cho thích hợp: sơ đồ hóa theo bảng kết hợp với khung (Nguyễn Văn Thâm... Sđd, tr. 85-86); hoặc sơ đồ hoá theo khung (Lưu Kiếm Thanh... Sđd, tr. 87-88).
- 3) Trên cơ sở những quy định tại các văn bản pháp luật nêu trên và từ kết quả nghiên cứu của một số tác giả về công tác xây dựng,

ban hành và quản lý văn bản quản lý nhà nước có thể tóm tắt về thẩm quyền xây dựng, ban hành và quản lý văn bản bằng sơ đồ khung.

- 4) Từ sơ đồ khung cho thấy trong thẩm quyền của mình BCD có thể được ban hành các văn bản thông thường như thông báo, công văn ...
- 5) Tuy nhiên, các loại văn bản thông thường chỉ có thể dùng để truyền đạt các thông tin quản lý và không được viết dưới hình thức các quy phạm pháp luật, do đó nội dung của thông báo cần được viết bằng một ngôn ngữ khác - ngôn ngữ của văn bản hành chính thông thường, nhằm thông báo cho mọi người biết về những quy định của pháp luật hiện hành và thực hiện nghiêm chỉnh những quy định đó.
- 6) Đối với việc có cần ban hành một văn bản quy phạm pháp luật của UBND tỉnh không? và nếu cần thì bằng loại văn bản nào: quyết định hay chỉ thị? Cần thảo luận về phạm vi thẩm quyền lập quy của UBND cấp tỉnh. Những vấn đề gì UBND tỉnh có thể quy định, cần quy định. Trong trường hợp để thực hiện pháp luật và các yêu cầu của cấp trên cũng như của mình, nên chăng UBND tỉnh sẽ ban hành chỉ thị. Trong trường hợp này Chỉ thị về hoạt động quản lý nhà nước đối với vấn đề được nêu ra có lẽ là hợp lý hơn cả.

D. Các nhóm thảo luận, kiến nghị các giải pháp giúp BCD UBND tỉnh X.

- 1) Trên cơ sở phân tích các sơ đồ có thể đưa ra quyết định về việc lựa chọn hình thức văn bản nào thì phù hợp với nội dung truyền đạt?
- 2) Các nhóm thảo luận trên cơ sở xem xét đặc thù của công tác ban hành và quản lý văn bản ở chính quyền chính quyền cấp tỉnh và đưa ra phương án của mình.
- 3) Có thể gợi ý một số câu hỏi:
 - Có phải áp dụng nguyên các quy định chung không? Nên bổ sung thêm những vấn đề nào cho phù hợp với đặc điểm của chính quyền cấp tỉnh?
 - Những loại văn bản nào là phù hợp với nội dung quản lý của tình huống? Thí dụ, có cần ra văn bản quy phạm pháp luật về vấn đề này không hay chỉ cần truyền đạt thông tin về nội dung quản lý mà cấp trên đã đưa ra?

- Cần bồi dưỡng, đào tạo, bổ sung những cán bộ, công chức ở đơn vị, bộ phận nào và như thế nào để có thể đáp ứng yêu cầu xây dựng và ban hành văn bản theo đúng các quy định của pháp luật?

4). Từ kết quả thảo luận, tiến hành tổng kết và đưa ra một quyết định sao cho đúng nhất, đảm bảo được hiệu quả của công tác quản lý, giữ nghiêm pháp chế.

Trong quá trình hướng dẫn thảo luận Mục C.1) có thể lựa chọn một hoặc một vài văn bản pháp luật hiện hành về vấn đề nêu ra để nghiên cứu và tóm tắt các nội dung quy định của nó (hoặc chúng) thành sơ đồ, nếu cần thiết giảng viên nêu tóm tắt những nội dung chính của các văn bản nói trên, hoặc gợi nhớ cho học viên về nội dung những văn bản đó, nếu họ đã học qua.

4.2. Sử dụng phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu - thí dụ mẫu là tình huống “Giấc mơ của ông Chánh văn phòng”

4.1.1. Phương pháp học viên nghiên cứu và thảo luận tình huống

Phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu có thể được áp dụng để giải quyết những tình huống phức tạp (thí dụ: “Giấc mơ của ông chánh văn phòng”). Phương pháp này là sự nâng cao phương pháp phân tích tình huống, trong đó phương pháp phân tích tình huống được kết hợp với phương pháp lập sơ đồ những kiến thức, những quy định của pháp luật hiện hành về vấn đề mà tình huống đặt ra. Việc lập những sơ đồ như vậy cần được giảng viên tiến hành trước khi yêu cầu học viên tiến hành giải quyết tình huống. Việc trình bày những sơ đồ này nên tiến hành xen kẽ, tương ứng với mỗi giai đoạn phân tích và giải quyết tình huống. Do tính chất phức tạp của phương pháp, nên sử dụng phương pháp này ở những bậc học thích hợp, thí dụ, như đối với cao học, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp.

Việc sơ đồ hoá và sử dụng những sơ đồ theo phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu có tính chất khác biệt với việc sử dụng chúng trong phương pháp phân tích tình huống. Trong phương pháp này các sơ đồ được tạo lập trong mối quan hệ hệ hữu cơ thống nhất và thể hiện quá trình phát sinh vấn đề. Các sơ đồ dường như là các lớp “cắt lát” của một khối dữ kiện thống nhất, mà việc điều chỉnh, chong khớp chúng lên nhau sẽ là dữ kiện của giải pháp đối với tình huống. Trong khi đó các sơ đồ sử dụng trong phương pháp phân tích tình huống chỉ mang tính minh hoạ hay chứng minh thuần tuý, nhiều khi đơn lẻ đối với một khía cạnh vấn đề nào đó có liên quan đến xem xét nội dung tình huống. Chúng có thể không là một “lát cắt” nào của giải pháp tình huống, nằm ngoài những giải pháp có thể đối với tình huống.

A. Tóm tắt nội dung tình huống

Tại giai đoạn này các hoạt động được tiến hành tương tự như đối với việc sử dụng phương pháp phân tích tình huống đã nêu ở trên.

Phát tình huống cho học viên đọc, đưa những gợi ý cho học viên ghi tóm tắt vào mẫu mà giảng viên đã chuẩn bị trước (thời gian 20-30 phút).

MẪU TÓM TẮT TÌNH HUỐNG

Nội dung	Giấc mơ của ông Chánh Văn phòng
1. Các sự kiện chủ yếu	- Công tác xây dựng, ban hành và quản lý văn bản của cơ quan không đạt yêu cầu, cần được đổi mới và hoàn thiện ngay. - Vấn đề đặt ra mang tính lý luận cao, không đơn thuần là giải quyết sự vụ; bản Quy chế mới cần được ban hành đảm bảo nội dung pháp luật; phản ánh được tính đặc thù của cơ quan, có tính dự báo và khái quát cao nhằm sử dụng được lâu dài. - Đội ngũ cán bộ, công chức trong Văn phòng và cơ quan nói chung không có trình độ chuyên môn phù hợp để giải quyết nhiệm vụ đặt ra một cách có hiệu quả và đạt chất lượng theo yêu cầu. - Bản thân ông Chánh Văn phòng là người am hiểu, năng nổ, tính tình cẩn thận, cẩn mẫn, được lãnh đạo đánh giá cao, luôn luôn hoàn thành xuất sắc công việc của mình và đương nhiên không muốn làm mất đi uy tín của mình ở bất kỳ cương vị công tác nào.
2. Các vấn đề	- Nghiên cứu và đánh giá bản Quy chế cũ, đánh giá thực trạng công tác văn bản của cơ quan. - Rà soát các văn bản pháp luật hiện hành về công tác văn bản, các tài liệu nghiên cứu, hướng dẫn chuyên môn về vấn đề này.

	- Đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính trong công tác ban hành và quản lý văn bản; + Đưa ra được quy trình xây dựng và ban hành văn bản; + Phân định được thẩm quyền của từng chức danh, đơn vị, bộ phận; + Xác định các khâu nghiệp vụ, cơ cấu tổ chức và biên chế của công tác văn thư-lưu trữ; + Xây dựng và ban hành bản Quy chế mới; + Có kế hoạch bồi dưỡng và đào tạo cán bộ Văn phòng đáp ứng những yêu cầu đổi mới, hoàn thiện công tác văn bản
3. Nguyên nhân	- Trực tiếp: + Sự thúc ép của tiến trình đổi mới và cải cách hành chính; + Sự bức xúc của thực trạng vấn đề trong hoạt động của cơ quan; + Sự phụ thuộc của các hoạt động khác của cơ quan vào tính hiệu quả của công tác văn bản; + Sự đánh giá của cấp trên và đồng nghiệp cũ cũng như mới đối với cá nhân ông Chánh VP. - Gián tiếp + Nhiệm vụ chính trị phức tạp, không thể giải quyết theo kiểu sự vụ; + Chưa có quy trình chung xây dựng, ban hành và quản lý văn bản đối với cơ quan chính quyền địa phương; + Các quy định của pháp luật chưa thống nhất, còn nhiều bất cập, mâu thuẫn, chưa

	rõ ràng. + Việc cử cán bộ, chuyên viên đi học nâng cao nghiệp vụ soạn thảo văn bản không phải là việc giải quyết được trong ngày một ngày hai, khi các công việc khác còn đang rất bề bộn.
--	--

B. Chia nhóm thảo luận và tiến hành lựa chọn phương pháp phân tích tình huống

1) Giảng viên chia nhóm thảo luận nội dung của tình huống (khoảng 45 đến 60 phút), xác định mục tiêu giải quyết tình huống và phương pháp lựa chọn:

- Xây dựng và ban hành Quy chế mới.
- Cử cán bộ đi bồi dưỡng hoặc đào tạo về công tác văn bản.
- Phương pháp phân tích.

Lưu ý:

- Chia nhóm sao cho có sự đồng nhất về chuyên môn, nghiệp vụ;
- Gợi ý các nhóm đi vào chủ đề chính; có thể đưa ra các câu hỏi phụ để định hướng cho học viên.
- Giảng viên tham gia vào hoạt động thảo luận của các nhóm với tư cách người điều phối, kiểm tra và hướng dẫn tích cực của học viên, không can thiệp quá sâu vào việc giải quyết vấn đề của mỗi nhóm

2) Các nhóm lần lượt trình bày ý kiến của mình về những vấn đề đặt ra. Nên chia bảng thành các cột cho mỗi nhóm để tiện so sánh các ý kiến. Các nhóm bình luận về ý kiến vừa trình bày xong của mỗi nhóm.

3) Giảng viên và các nhóm thống nhất về ý kiến kết luận và xác định phương pháp phân tích giải quyết vấn đề.

C. Áp dụng phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu

1) Các sơ đồ mẫu phải được chuẩn bị trước. Việc chuẩn bị chúng đòi hỏi người giảng viên phải huy động tri thức và kinh nghiệm bản thân trong giải quyết vấn đề. Các sơ đồ phải thể hiện “tính động” trong giải quyết vấn đề theo hướng “vận động” nhất định nào đó của giải pháp tình huống. Đây là một nhiệm vụ khó khăn và nặng nề.

2) Lựa chọn kiểu sơ đồ (văn hóa ảnh hưởng sơ đồ khung). Sơ đồ hoá nội dung vấn đề của tình huống đặt ra.

3) Lựa chọn một hoặc một vài văn bản pháp luật hiện hành về vấn đề nêu ra để nghiên cứu và tóm tắt các nội dung quy định của nó (hoặc chúng) thành sơ đồ. Thí dụ, trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành về công tác ban hành văn bản có thể chọn Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (1996, sửa đổi 2002), Nghị định của Chính phủ số 101/CP ngày 23 tháng 9 năm 1997; Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142-CP ngày 28 tháng 9 năm 1963 và Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tư pháp số 280/1999/QĐ-Bộ Tư pháp ngày 27 tháng 9 năm 1999 ban hành Quy chế thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Việc sơ đồ hoá ở đây (trong trường hợp đối với cụ thể tình huống đang được xem xét) chỉ liên quan chủ yếu đến quy trình xây dựng và ban hành văn bản.

4) Nghiên cứu một số tài liệu chuyên môn như: “Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*. - H.: CTQG, 1999”; Lưu Kiếm Thanh. *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước*. - H.: Thống kê, 2001”; v.v... nhằm xác định và lựa chọn một cách thức sơ đồ hóa cho thích hợp: sơ đồ hóa theo bảng kết hợp với khung (Nguyễn Văn Thâm... Sđd, tr. 85-86); hoặc sơ đồ hoá theo khung (Lưu Kiếm Thanh... Sđd, tr. 87-88).

4) Trong mọi trường hợp cần dành những không gian để trống (ô trống) thích hợp cho biểu thị khả năng diễn tiến của thực tế. Lúc này kinh nghiệm của người giảng viên cần được phát huy tối đa. Những khoảng không gian để trống đó sẽ là những tín hiệu để phát động tư duy sáng tạo của học viên.

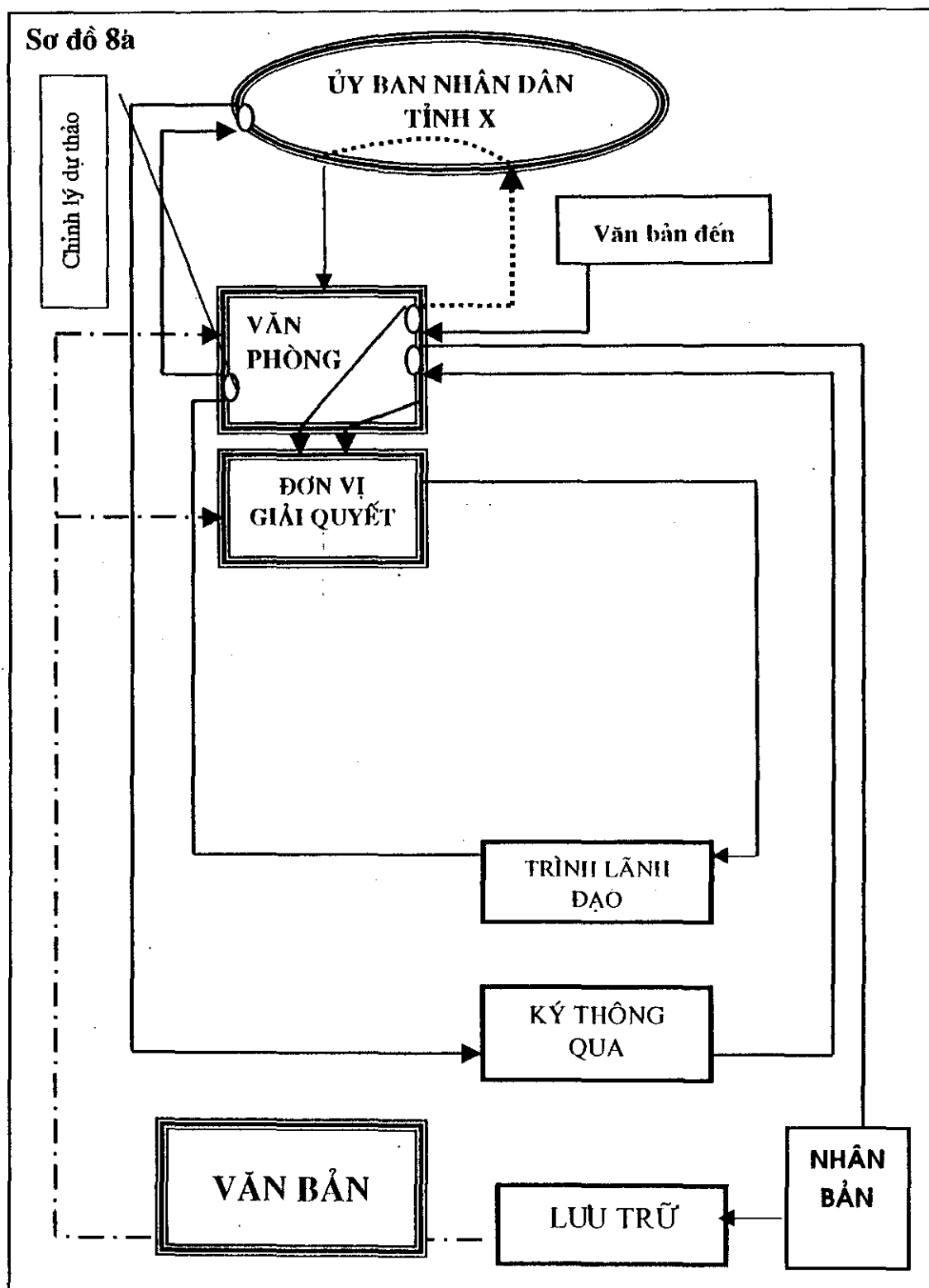
5) Trong quá trình phân tích tình huống sẽ lần lượt “chồng” các sơ đồ lên nhau theo hướng phân tích “nội dung vấn đề - quy định pháp luật - thực trạng nghiên cứu - thực tế phán đoán được - kết quả” để tiến tới lựa chọn giải pháp cho tình huống.

6) Các sơ đồ có thể bao gồm sơ đồ tổng thể và các sơ đồ “cắt miếng” của chúng. Các sơ đồ “cắt miếng” có thể được có nội dung chi tiết hoá, cụ thể hoá hơn so với sơ đồ tổng thể, song cũng có thể là một “mẫu hiện thực” mà trong sơ đồ tổng thể chưa thể biểu thị được.

Đối với tình huống “Giấc mơ của ông Chánh văn phòng” quy trình nêu trên có thể được tiến hành như sau:

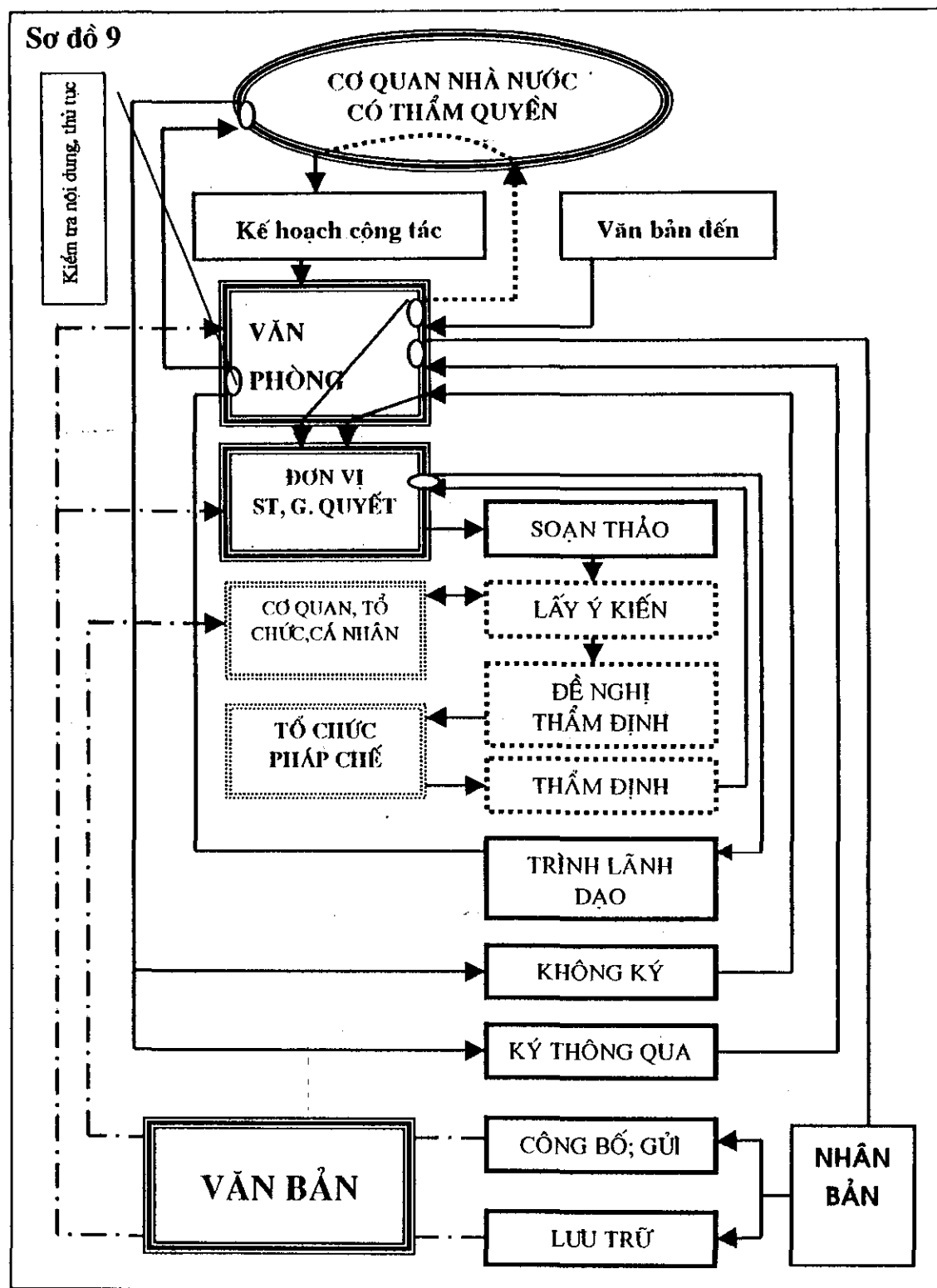
1) Từ nội dung của bản quy chế hiện hành về công tác xây dựng và ban hành văn bản của UBND tỉnh X có thể đưa ra sơ đồ biểu diễn bằng khung như dưới đây:

**Sơ đồ 8a. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN
CỦA UBND TỈNH X.**
(hiện có theo Quyết định số ...)



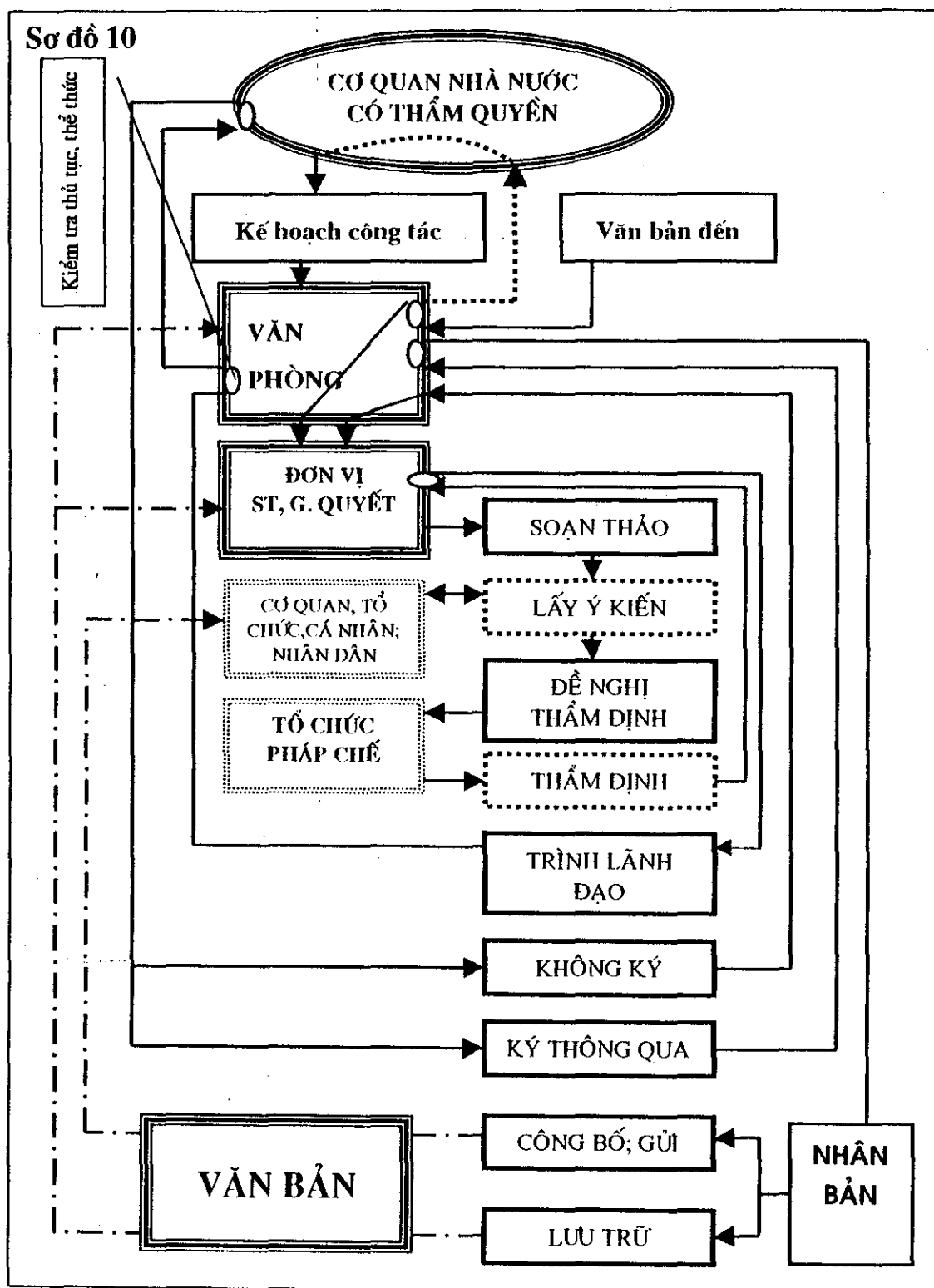
2) Từ nội dung của những quy định hiện hành về công tác xây dựng và ban hành văn bản có thể đưa ra sơ đồ sau đây:

Sơ đồ 9. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN
(hiện có theo pháp luật hiện hành)



3) Từ những kết quả nghiên cứu hiện có về công tác xây dựng và ban hành văn bản có thể đưa ra sơ đồ sau đây:

Sơ đồ 10. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN
(hiện có theo các kết quả nghiên cứu)



4) Trong trường hợp này về tổng thể những quy định của pháp luật và kết quả nghiên cứu khoa học đã phản ánh được khá đầy đủ về thực trạng khuynh hướng vận động của vấn đề trong thực tiễn cuộc sống (thực trạng khách quan). Song nếu, ngược lại, thì phải lập thêm sơ đồ phản ánh thực trạng và khuynh hướng vận động của vấn đề đang tồn tại (thực trạng khách quan).

5) Từ những sơ đồ nêu trên (kể cả sơ đồ về thực trạng khách quan, nếu có) lập một sơ đồ tổng quát - đó là chính là *sơ đồ mẫu* để tiến hành quy chuẩn các giải pháp đối với tình huống. Sơ đồ này có thể trùng với sơ đồ theo pháp luật hiện hành (Sơ đồ 9), khi pháp luật hiện hành phản ánh được toàn bộ thành tựu nghiên cứu và thực trạng khách quan; hoặc trùng với sơ đồ kết quả nghiên cứu (Sơ đồ 10), khi các thành tựu nghiên cứu bao quát được những nội dung và tinh thần pháp luật, cũng như thực trạng khách quan; hoặc trùng với sơ đồ thực trạng khách quan, khi sơ đồ bao trùm được toàn bộ những nội dung và tinh thần pháp luật, cũng như các thành tựu nghiên cứu. Trong trường hợp khác, đó sẽ là sơ đồ tổng quát (chứ không phải “hoà trộn” máy móc hay cơ học) các sơ đồ theo pháp luật hiện hành, sơ đồ kết quả nghiên cứu và sơ đồ thực trạng khách quan (xem Sơ đồ 11a).

Tiếp tục, xoá bỏ toàn bộ những nội dung trong các khung của sơ đồ mẫu ta được sơ đồ mẫu rỗng - Sơ đồ 11b. Sơ đồ mẫu rỗng này sẽ được chồng lên sơ đồ nội dung quy định hiện hành về vấn đề đặt ra - Sơ đồ 8a, để từ đó có thể xác định những vấn đề còn khiếm khuyết hoặc cần điều chỉnh cho phù hợp. Như vậy, bằng cách đó có thể đối chiếu nội dung của bản Quy chế cũ với sơ đồ mẫu chuẩn ta sẽ thấy những vấn đề gì đã được đề cập và những vấn đề gì còn bỏ trống. Thêm nữa, nếu có vấn đề mà sơ đồ mẫu chuẩn không xem xét, song trong sơ đồ nội dung của Quy chế cũ lại được đề cập đến thì tất cả những “điểm vênh” đó có thể được ghi chú bằng các ô có dấu hỏi (Xem Sơ đồ 12 - Những vấn đề nội dung Quy chế hiện hành chưa có trong Sơ đồ mẫu).

6) Tại sơ đồ 8b có nhiều ô bỏ trống cho thấy những quy định trong bản Quy chế cũ quá sơ sài, chỉ đề cập rời rạc, vụn vặt đến một số vấn đề mà thôi. Đặc biệt, là Quy chế về công tác ban hành văn bản song không nói gì đến việc soạn thảo văn bản được tiến hành ra sao, mà chỉ nói là theo các quy định của một số văn bản quy phạm pháp luật được dẫn không chính xác và “vô trật tự” (“Các văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh được ban hành và quản lý theo Thông tư 33/TT ngày 10/3/1993 của Văn phòng Chính phủ, các quy định được ban hành kèm theo Quyết định số 1890/QĐ-UB ngày 8/5/1993 của UBND tỉnh và theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành”).

Rất nhiều các công đoạn quan trọng khác, đặc biệt là đối với văn bản đi như “thẩm định; công bố; gửi và lưu trữ văn bản” hoàn toàn không được đề cập tới. Tuy nhiên, việc tiến hành các công đoạn đó ở mức độ như thế nào đối với từng loại văn bản là vấn đề không kém phần quan trọng, cần phải được xem xét trong các tiểu mục; ở đây mục đích là xác định khung sườn (bố cục) những ý chính mà văn bản Quy chế mới cần phải có. Trên cơ sở so sánh các Sơ đồ 11a, 11b và Sơ đồ 8b bước đầu có thể thấy được cần bổ sung những điểm chính nào vào bản Quy chế mới.

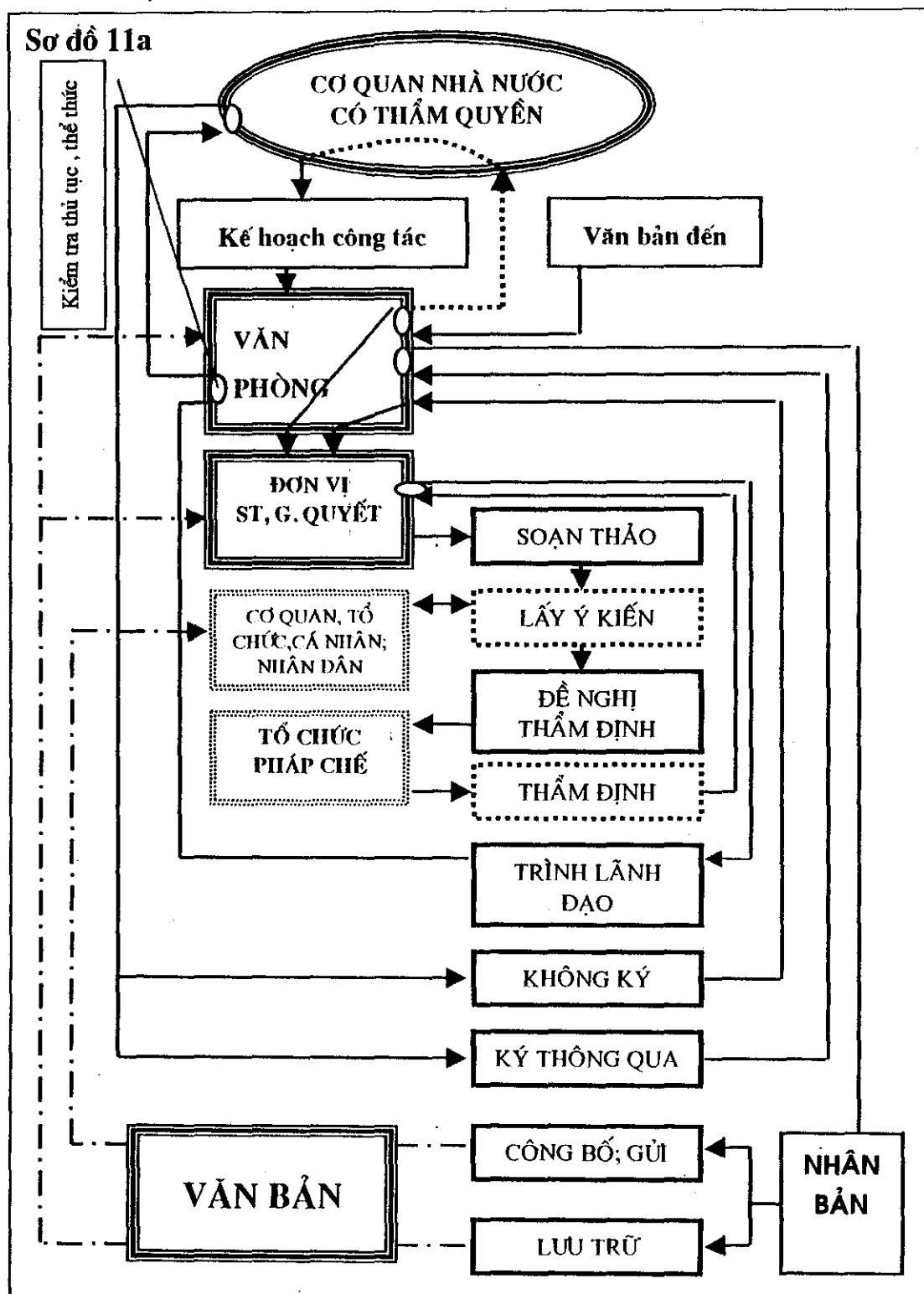
7) Xem xét Sơ đồ 12 có thể thấy những vấn đề được đưa ra trong bản Quy chế mà chưa thấy thể hiện trong Sơ đồ 11a. Tại sao? Có cần phải quy định về những vấn đề đó không? Như vậy, Sơ đồ 11a chỉ cho biết:

- Được bức tranh tổng thể của quy trình, tức là mới đưa ra những ý chính của bố cục nội dung quy trình đó;
- Đồng thời cũng cho thấy mối quan hệ tổng thể giữa các bước của quy trình này và những cơ quan, đơn vị, bộ phận liên quan đến giải quyết các vấn đề cụ thể của mỗi bước;
- Song chưa nêu được nội dung công việc của mỗi bước, do đó cần có những sơ đồ tiếp theo diễn giải nội dung cụ thể đó. Để giải quyết vấn đề này có thể tiếp tục áp dụng *phương pháp đối chiếu sơ đồ quy chuẩn* như trên. Và như vậy, sẽ có những sơ đồ chuẩn cụ thể hóa các nội dung của các bước trong từng giai đoạn khác nhau hoặc một số giai đoạn có “vấn đề”, thí dụ: Sơ đồ 13 - Phân loại văn bản; Sơ đồ 14 - Quy trình soạn thảo văn bản; Sơ đồ 15 - Trách nhiệm của văn phòng; Sơ đồ 16 - Thẩm quyền ký; Sơ đồ 17 - Công tác lập hồ sơ. Việc quy chuẩn sơ đồ mẫu đối với các sơ đồ chi tiết hoá đó cũng được tiến hành tương tự như đối với quy chuẩn sơ đồ mẫu tổng thể.

Phương pháp quy chuẩn sơ đồ mẫu, như vậy được tiến hành khá phức tạp, đòi hỏi sự chuẩn bị công phu của người giảng viên, sự theo dõi căng thẳng của người học. Chính vì vậy cần tăng thêm những tình tiết “trò chơi” thú vị, hoặc sử dụng phương tiện trình bày trên máy tính thì việc áp dụng nó sẽ có thể trở nên hấp dẫn hơn. kết quả cuối cùng trong giải quyết tình huống cũng có thể được sơ đồ hoá - Sơ đồ 18 - Quy trình xây dựng, ban hành và quản lý văn bản của UBND tỉnh X (giải pháp đề xuất).

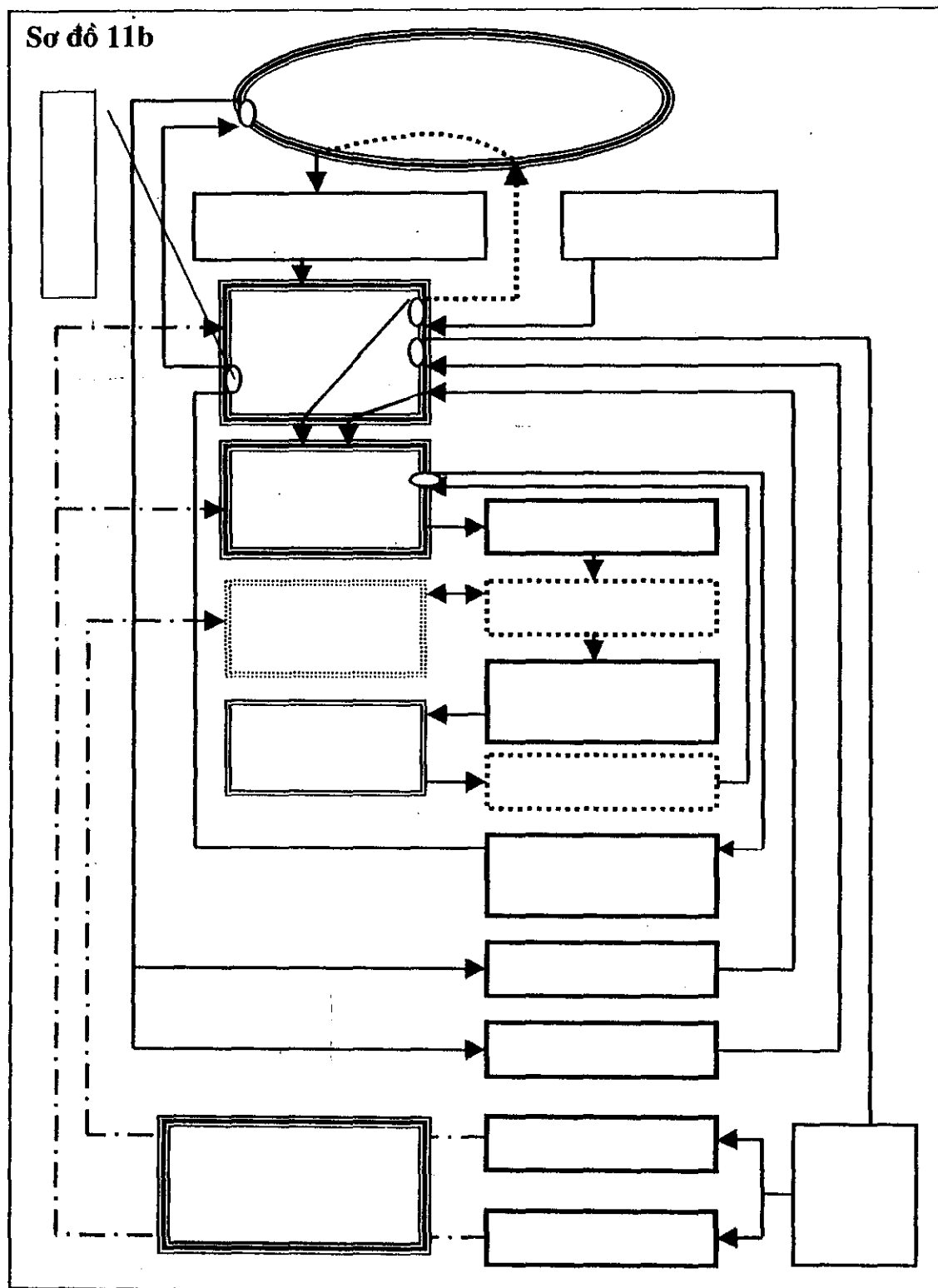
Chú giải về sơ đồ: Các ô tròn, vuông, chữ nhật chỉ những nội dung có liên quan. Các đường kẻ đậm chỉ quan hệ trực tiếp đến nội dung diễn giải của sơ đồ; đường gạch nhạt chỉ nội dung gián tiếp; đường kẻ liền chỉ quan hệ nhất thiết; đường gạch đứt quãng (- - - -) như đường kẻ liền, dùng khi chúng giao cắt nhau; đường gạch chấm (.) chỉ hoạt động không nhất thiết (kể cả các ô được thể hiện bằng đường này). Mũi tên (→) chỉ hướng tiếp diễn của quy trình.

Sơ đồ 11a. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VÀ QUẢN LÝ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
(sơ đồ mẫu)

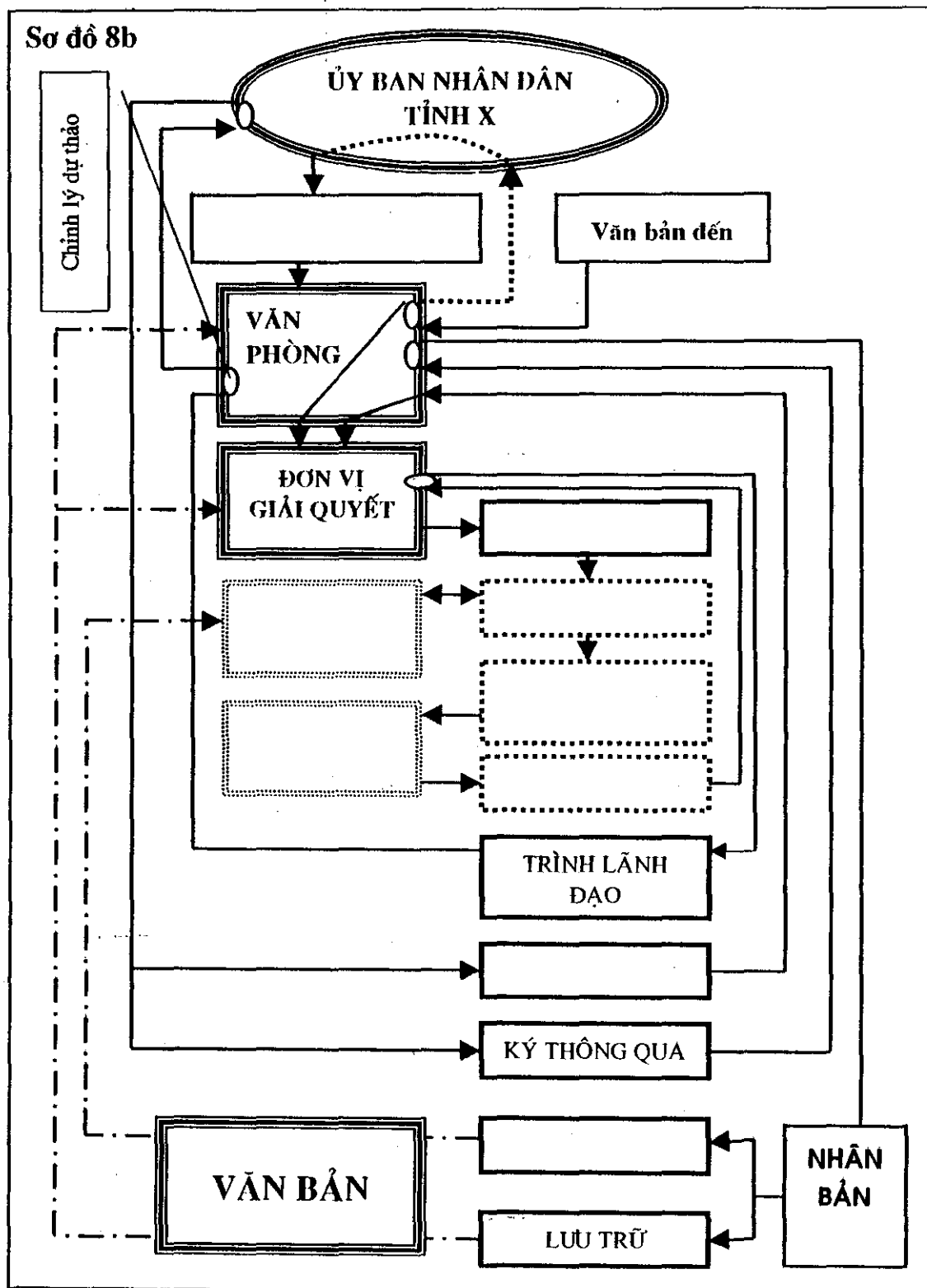


Sơ đồ 11b. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VÀ QUẢN LÝ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

(sơ đồ mẫu rộng)

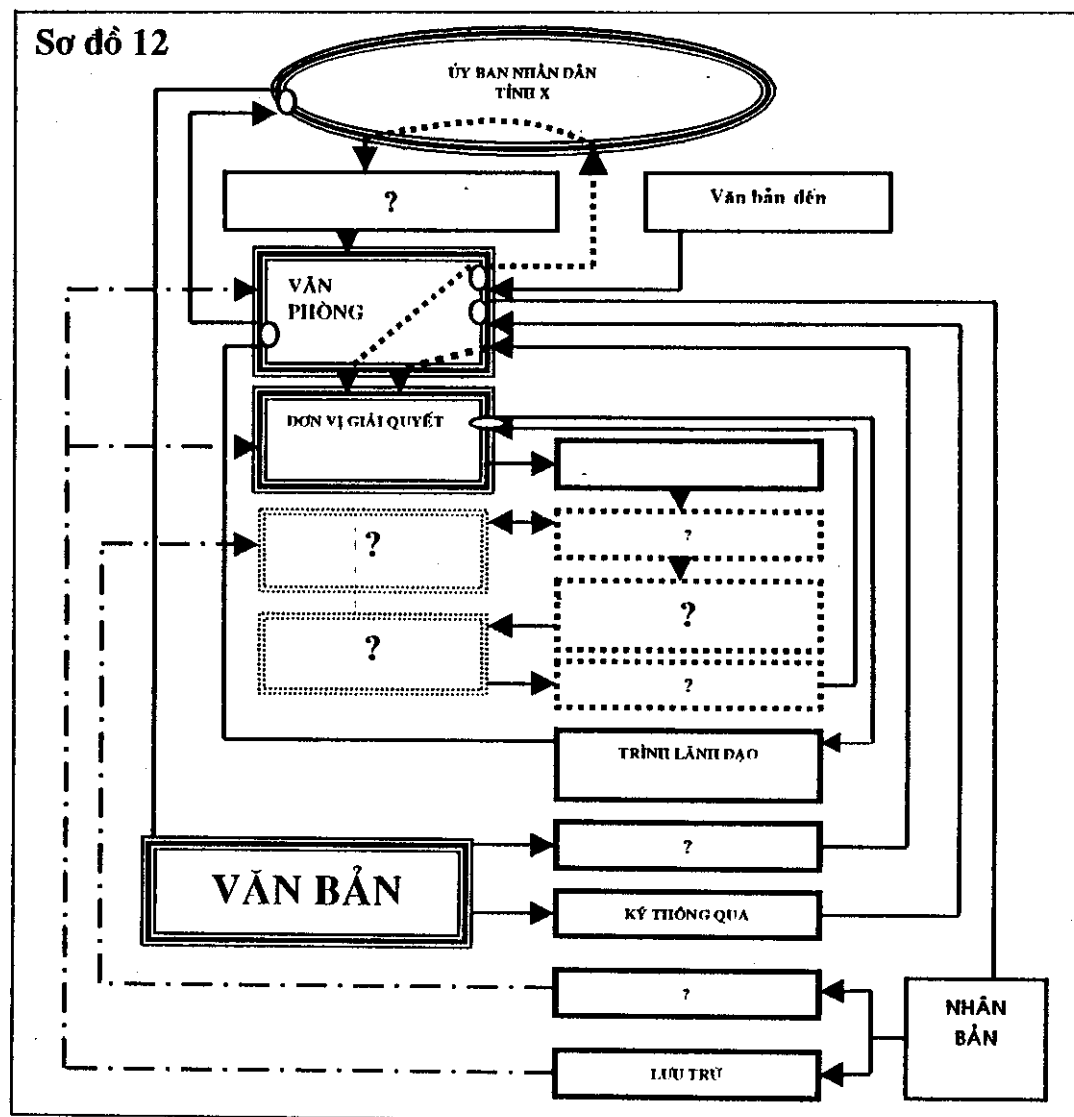


**Sơ đồ 8b. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN
CỦA UBND TỈNH X.**
(đối chiếu sơ đồ mẫu)



Sơ đồ 12. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN CỦA UBND TỈNH X.

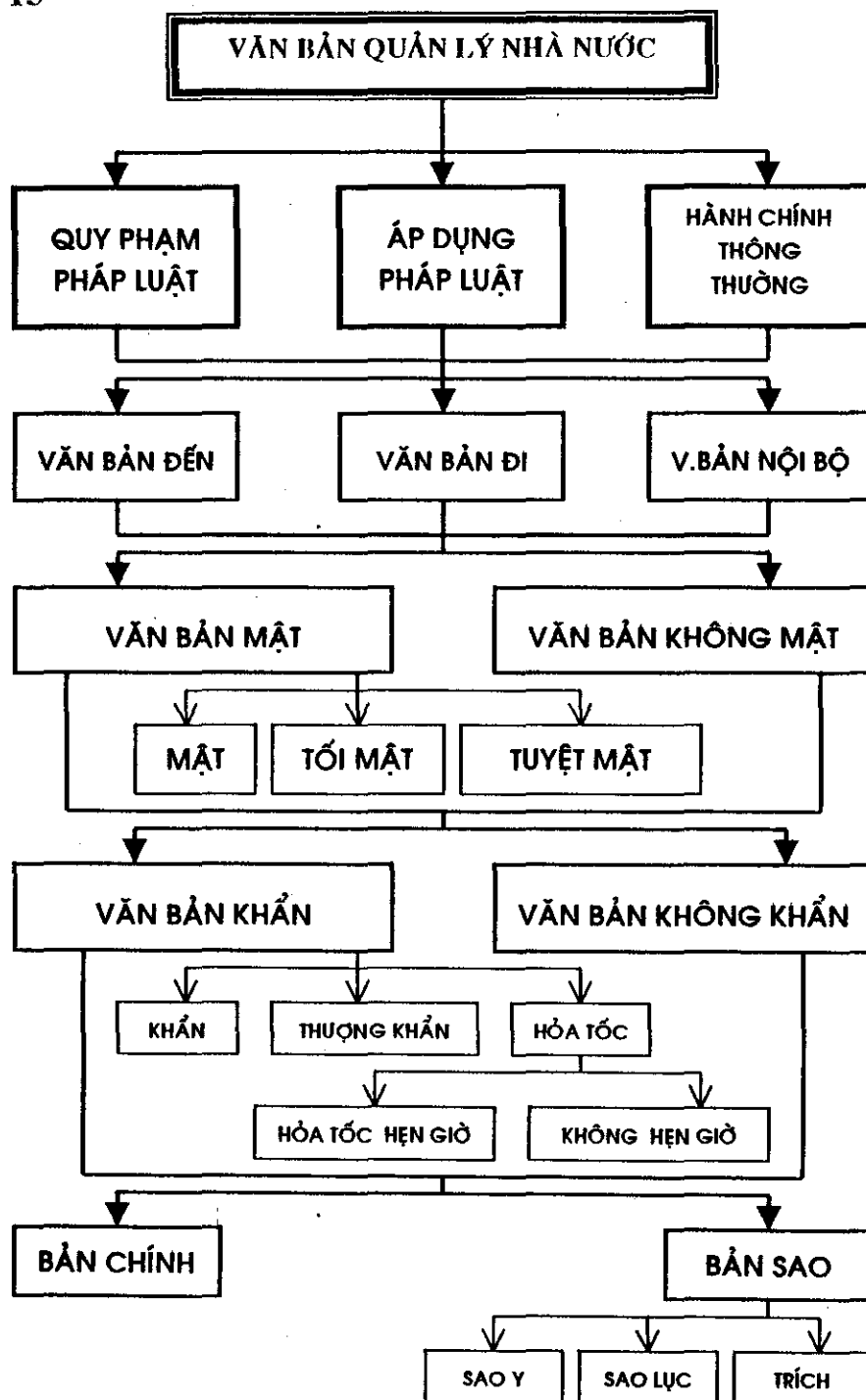
(Những vấn đề nội dung Quy chế hiện hành chưa có trong Sơ đồ mẫu)



- Ký uỷ quyền văn bản pháp quy
- Trả lại văn bản khiếm khuyết
- Chánh Văn phòng chỉnh lý văn bản

Sơ đồ 13. PHÂN LOẠI HỆ THỐNG VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

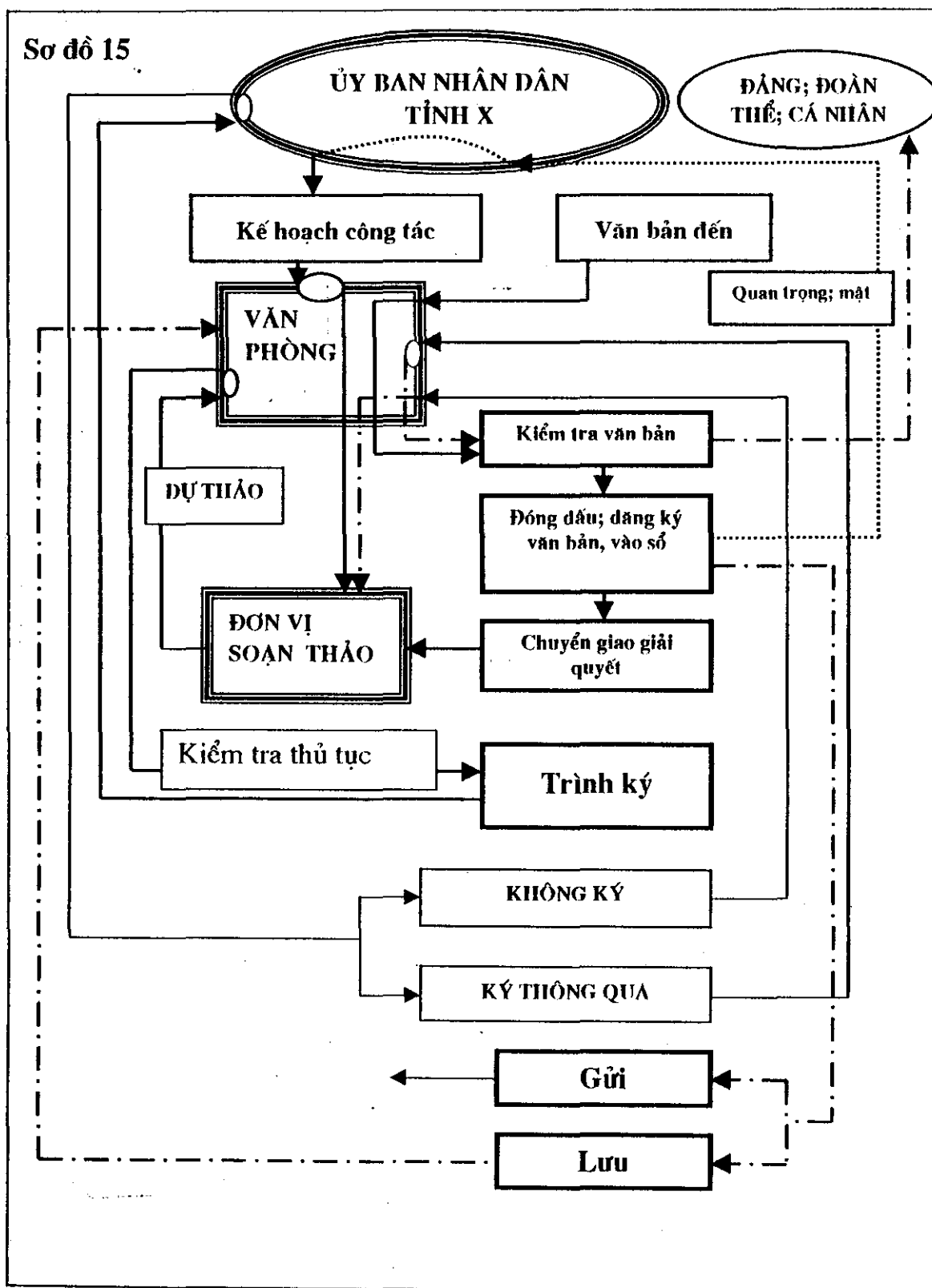
Sơ đồ 13



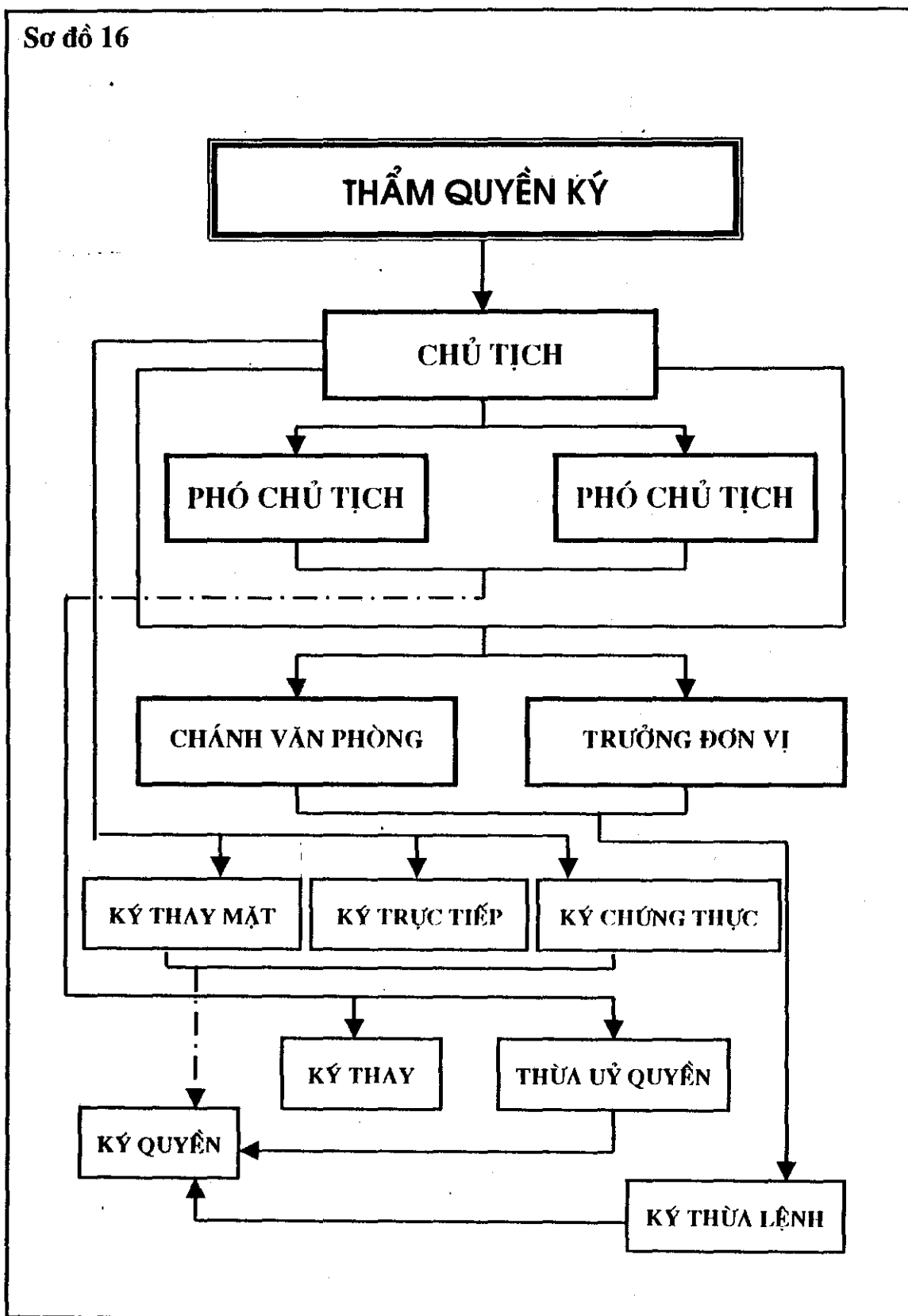
Sơ đồ 14

```
graph TD
    UBND[ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH X] --> KH[Kế hoạch công tác]
    UBND --> VB[Văn bản đến]
    KH --> VP[VĂN PHÒNG]
    VB --> VP
    VB --> KOKY[KHÔNG KÝ]
    VP --> DV[ĐƠN VỊ SOẠN THẢO]
    DV --> RS[Rà soát văn bản]
    DV --> NC[Nghiên cứu tài liệu]
    DV --> KS[Khảo sát thực tế]
    DV --> VDC[Viết đề cương]
    DV --> VDT[Viết dự thảo]
    DV --> CLDT[Chính lý dự thảo]
    RS --> VDC
    NC --> VDC
    KS --> VDC
    VDC --> VDT
    VDT --> CLDT
    CLDT --> LHSK[Lập hồ sơ lấy ý kiến]
    CLDT --> LHST[Lập hồ sơ thẩm định]
    CLDT --> LHS[Lập hồ sơ trình ký]
    LHSK -.-> LHS
    LHST -.-> LHS
    LHS --> UBND
```

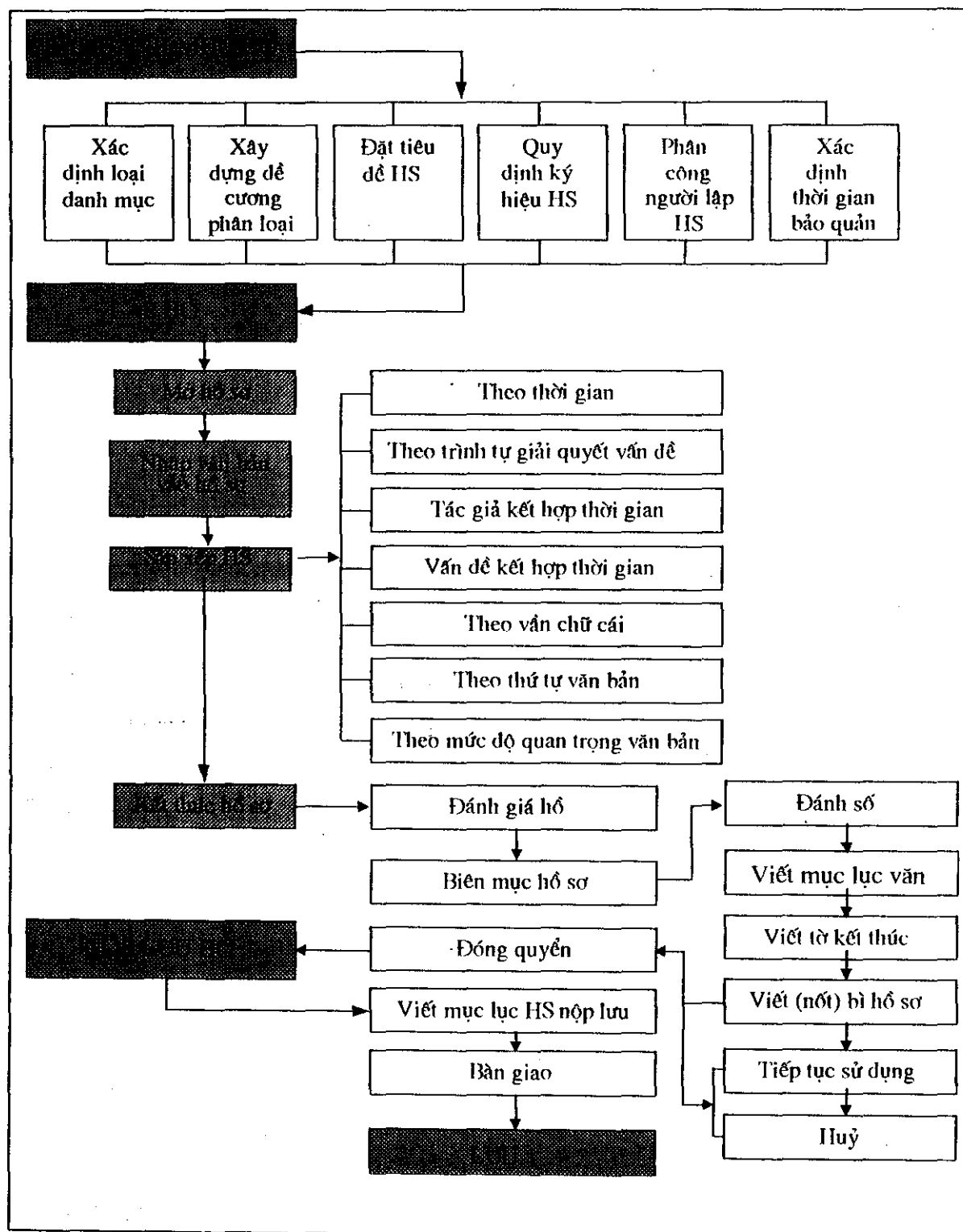
Sơ đồ 15. TRÁCH NHIỆM CỦA VĂN PHÒNG



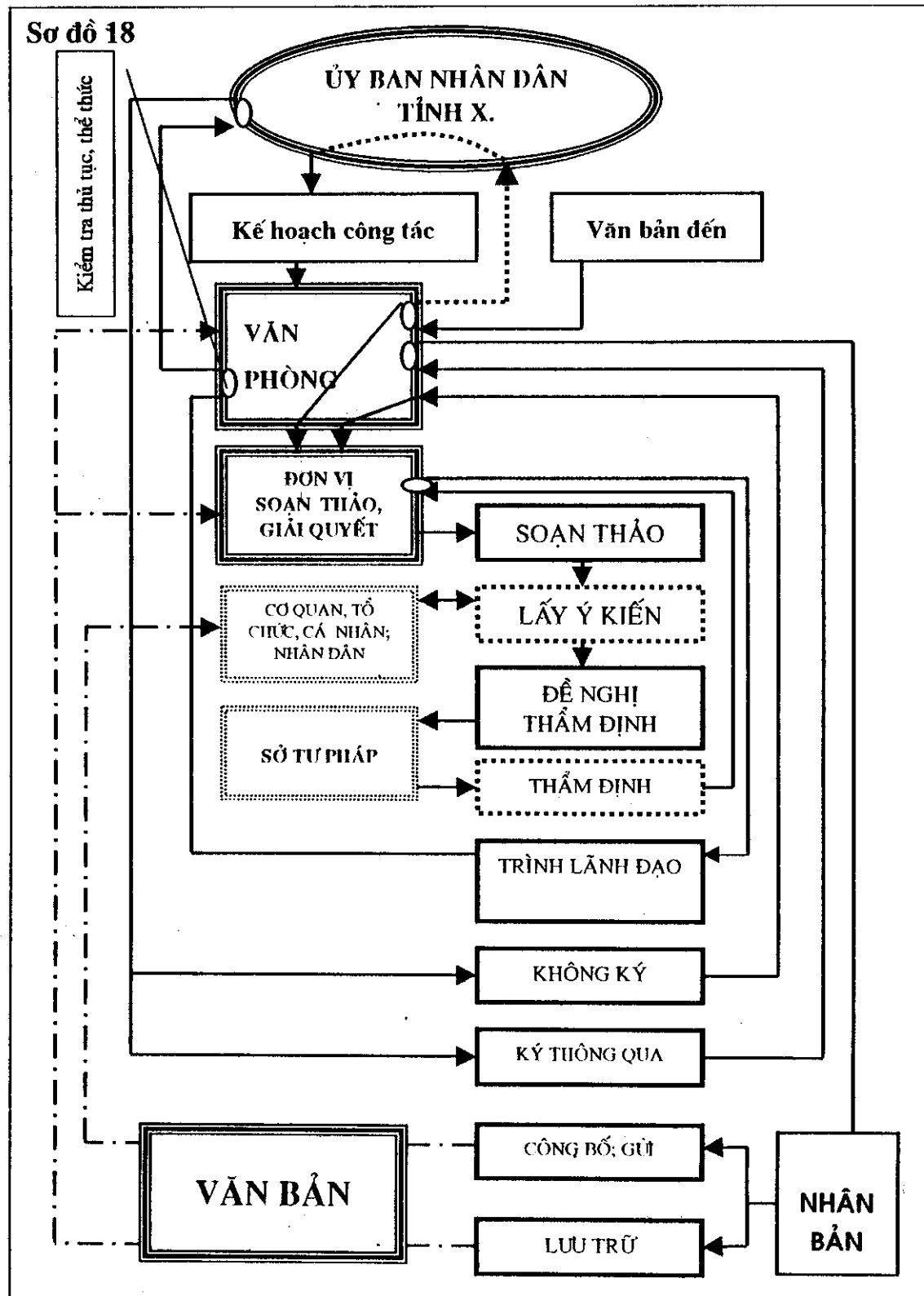
Sơ đồ 16. THẨM QUYỀN KÝ



Sơ đồ 17. CÔNG TÁC LẬP HỒ SƠ



**Sơ đồ 18. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH
VĂN BẢN CỦA UBND TỈNH X.**
(Giải pháp đề xuất)



D. Các nhóm thảo luận và kiến nghị các giải pháp giúp ông Chánh Văn phòng

- 1) Trên cơ sở phân tích các sơ đồ có thể đưa ra đề cương bản Quy chế về xây dựng, ban hành và quản lý văn bản như thế nào?
- 2) Các nhóm thảo luận trên cơ sở xem xét đặc thù của công tác ban hành và quản lý văn bản ở chính quyền chính quyền cấp tỉnh và đưa ra phương án của mình.
- 3) Có thể gợi ý một số câu hỏi:
 - Có nên áp dụng nguyên sơ đồ mẫu không? Nên bổ sung thêm những vấn đề nào cho phù hợp với đặc điểm của chính quyền cấp tỉnh?
 - Những bước nào là bắt buộc, và bước nào tạm thời khuyến khích và khuyến khích đối với loại văn bản nào? Thí dụ, bước lấy ý kiến và thẩm định chỉ áp dụng với những văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, có ảnh hưởng lớn.
 - Những gì không cần nêu cụ thể mà chỉ cần viện dẫn? Thí dụ, về thể thức của văn bản theo các quy định pháp luật hiện hành.
 - Những gì cần cụ thể hóa để áp dụng cho thuận tiện và có hiệu quả hơn? Thí dụ, làm sáng tỏ thẩm quyền ký từng loại văn bản.
 - Cơ cấu khung của vấn đề cần được trình bày theo bố cục chương mục như thế nào là hợp lý? Theo trình tự các bước hay theo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mỗi đơn vị, bộ phận, cá nhân?
 - Cần bồi dưỡng, đào tạo, bổ sung những cán bộ, công chức ở đơn vị, bộ phận nào và như thế nào để có thể đáp ứng yêu cầu thực hiện mô hình do văn bản mới đặt ra?
- 4) Từ kết quả thảo luận, tiến hành tổng kết và đưa ra bản Quy chế mẫu giúp ông Chánh Văn phòng biến “Giấc mơ” của mình thành hiện thực. Nếu chấp nhận mô hình theo sơ đồ 10, thì có thể đưa ra bố cục một Quy chế mới cho Ủy ban nhân dân tỉnh X về công tác xây dựng, ban hành và quản lý văn bản như dưới đây. Ở đây chỉ nêu những điều cần nên có, còn những nội dung cụ thể thì tùy theo tình hình cho phép cũng có thể được thảo luận và trình bày kỹ lưỡng hơn.

**“QUY CHẾ XÂY DỰNG, BAN HÀNH VÀ QUẢN LÝ
CÔNG VĂN, GIẤY TỜ TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH X.**

(Ban hành kèm theo Quyết định số .../200.../QĐ-UB ngày ...
tháng ... năm ... của Ủy ban nhân dân tỉnh X)

CHƯƠNG I. NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

Điều 1. Hệ thống văn bản quản lý nhà nước trong hoạt động của UBND tỉnh X

Hệ thống văn bản quản lý nhà nước trong hoạt động của UBND tỉnh X là ...

Điều 2. Những nguyên tắc xây dựng và ban hành văn bản

Điều 3. Những nguyên tắc quản lý văn bản

Điều 4. Hiệu lực của văn bản

Điều 5. Áp dụng văn bản

Điều 6. Rà soát hệ thống hóa văn bản

**CHƯƠNG II. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ
BAN HÀNH VĂN BẢN**

Mục A – Kế hoạch xây dựng văn bản

Điều 7. Lập chương trình, thông qua chương trình

Điều 8. Điều chỉnh chương trình

Điều 9. Bảo đảm thực hiện chương trình

Mục B – Soạn thảo văn bản

Điều 10. Phân công soạn thảo

Điều 11. Soạn thảo dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Điều 12. Soạn thảo dự thảo các văn bản khác

Điều 13. Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo

Điều 14. Thẩm định dự thảo

Điều 15. Tiếp thu ý kiến và chỉnh lý dự thảo

Điều 16. Lập hồ sơ trình ký

Mục C – Thông qua và ký ban hành văn bản

Điều 17. Trình tự xem xét, thông qua

Điều 18. Thẩm quyền ký

Mục D – Kiểm tra và xử lý văn bản

Điều 19. Kiểm tra văn bản

Điều 20. Trả lời kháng nghị

Điều 21. Xử lý văn bản trái pháp luật

CHƯƠNG III. QUẢN LÝ VĂN BẢN

Mục A – Quản lý văn bản đi

Điều 22. Vào sổ đăng ký văn bản

Điều 23. Đóng dấu văn bản

Điều 24. Công bố văn bản

Điều 25. Gửi văn bản

Điều 26. Lưu văn bản đi

Mục B – Quản lý văn bản đến

Điều 27. Vào sổ đăng ký văn bản

Điều 28. Chuyển giao văn bản để giải quyết

Điều 29. Lưu văn bản đến

Mục C – Quản lý văn bản nội bộ

Điều 30. Văn bản nội bộ

Điều 31. Quản lý văn bản nội bộ

Mục D – Quản lý văn bản mật

Điều 32. Văn bản mật

Điều 33. Mức độ mật

Điều 34. Vào sổ đăng ký văn bản mật

Điều 35. Sử dụng văn bản mật

Điều 36. Bảo quản văn bản mật

Mục Đ – Văn bản có mức độ khẩn

Điều 37. Mức độ khẩn

Điều 38. Gửi và chuyển giao văn bản có mức độ khẩn

Mục E – Sao văn bản

Điều 39. Các nguyên tắc sao

Điều 40. Các loại bản sao

Mục G – Con dấu

Điều 41. Các loại con dấu của uỷ ban

Điều 42. Những nguyên tắc sử dụng con dấu

Điều 43. Đóng dấu vào văn bản

Điều 44. Bảo quản con dấu

Mục H – Công tác lập hồ sơ và lưu văn bản

Điều 45. Công tác lập hồ sơ

Điều 46. Các loại hồ sơ

Điều 47. Quy trình lập hồ sơ

Điều 48. Nộp lưu hồ sơ

KẾT LUẬN

Những nội dung của môn "Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước" chủ yếu vẫn được truyền đạt bằng phương pháp thuyết giảng. Tuy nhiên, do tính chất thực hành của hoạt động xây dựng và ban hành văn bản cho nên phương pháp đó cần được hỗ trợ thêm bằng những phương pháp khác, đặc biệt là phương pháp tình huống.

Phương pháp tình huống ngoài việc củng cố những kiến thức lý luận còn giúp cho người học rèn luyện những kỹ năng vận dụng những kiến thức đó vào giải quyết những tình huống đa dạng và phức tạp của hoạt động xây dựng, ban hành và sử dụng văn bản quản lý nhà nước. Hơn thế nữa giúp cho các nhà các lý nhanh chóng ứng xử trong những tình huống ra quyết định, một hoạt động hết sức quan trọng của quy trình quản lý hành chính nhà nước.

Để phục vụ cho việc giảng dạy và học tập môn "Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước" cần nhanh chóng nghiên cứu và biên soạn giáo trình thực hành bằng phương pháp tình huống bên cạnh những giáo trình về lý thuyết hiện hành. Giáo trình này cần đề cập đến miêu tả những đặc tính của phương pháp tình huống, kỹ thuật áp dụng nó vào giảng dạy môn học, nhất là phải đưa ra càng nhiều càng tốt và có hệ thống những tình huống mẫu từ thực tiễn hoặc giả định.

Giáo trình cũng cần phải trình bày và hướng dẫn việc thực hành tình huống cho người dạy và người học sao cho có thể dễ dàng sử dụng những tình huống đó mà vẫn không làm mất đi hoặc hạn chế tính sáng tạo trong việc giải quyết tình huống của họ, đồng thời giúp cho giảng viên và người học có thể tìm tòi, phát hiện thêm các tình huống khác có liên quan đến môn học.

Các tình huống cần được trình bày theo hướng từ khó đến dễ, từ yêu cầu giải "bài tập" đến khả năng đưa ra những giải pháp tối ưu trong giải quyết tình huống. Các tình huống cần hấp dẫn, có tính "trò chơi" nhằm cuốn hút người học. Về mặt phương pháp có thể nên soạn thêm những phần minh họa, tranh ảnh, sơ đồ, bảng biểu để trình bày trên máy chiếu hát hay chiếu hình qua vi tính.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Case Studies in Vietnamese administration/* National School of Administration, 1973.
2. *Cases in Vietnamese Administration.-* Department of State/Agency for International Development. Washington, D.C., 1959.
3. Christopher E. và Smith L. *Leadership Training.-* NXB Piter, 2001 (Bản tiếng Nga).
4. Hlady Rispal M. *La méthode des cas/* Application à la recherche en gestion. - De Boeck Université, 2002.
5. *Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước/Lưu Kiếm Thanh cb/Học viện Hành chính Quốc gia.-* 2002.
6. Lưu Kiếm Thanh.- *Hướng dẫn soạn thảo và ban hành văn bản của doanh nghiệp.-* H.: Thống kê, 2002.
7. Lưu Kiếm Thanh.- *Hướng dẫn soạn thảo văn bản lập quy.-* H.: Thống kê, 2001.
8. Lưu Kiếm Thanh.- *Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước.-* H.: Thống kê, 2001.
9. Lưu Kiếm Thanh.- *Kỹ thuật lập quy.-* H.: Lao động, 1997.
10. *Luật Giáo dục.-* H.: Chính trị quốc gia, 1998.
11. Nguyễn Duy Gia, Mai Hữu Khuê. *Phương pháp tình huống trong đào tạo hành chính.-* H.: Giáo dục, 1996.
12. Nguyễn Văn Thâm, Lưu Kiếm Thanh ... *Hướng dẫn kỹ thuật nghiệp vụ hành chính.-* H.: Thống kê, 2001.
13. Nguyễn Văn Thâm. *Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước.-* H: Chính trị quốc gia, 1999.
14. Palmade G. *Các phương pháp sư phạm.-* H.: Thế giới, 1999.
15. Phạm Minh Hạc. *Giáo dục Việt Nam trước ngưỡng cửa thế kỷ XXI. -*H.: Chính trị quốc gia, 1999.
16. *Sổ tay phương pháp sư phạm hành chính/* Học viện Hành chính Quốc gia – H.: Thống kê, 2000.
17. Thái Duy Tuyên. *Những vấn đề cơ bản giáo dục học hiện đại. -* H., 1998.
18. *The Case Method/A Technique of Management Development/* Society for Personnel Administration, 1957.,
19. *Xoversenxtvovanje metodov obut'enja ruxskomu jazyku.-* M.: Proxves'enje, 1981.