

**Phần II**  
**KIẾN THỨC QUẢN LÝ**  
**NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ**  
**Chuyên đề 9**  
**TỔNG QUAN QUẢN LÝ**  
**NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ**

Trong nhiều tài liệu ở Việt Nam, vấn đề quản lý nhà nước theo ngành và theo lãnh thổ thường được nói đến như là hai lĩnh vực khác nhau. Một trong những nguyên tắc của quản lý hành chính nhà nước được nhiều giáo trình giới thiệu, có nguyên tắc “kết hợp quản lý ngành với quản lý theo lãnh thổ”. Tuy nhiên, rất ít người hiểu đúng vấn đề này và thường chia nó thành hai lĩnh vực độc lập với nhau.

Quản lý nhà nước nói chung, quản lý hành chính nhà nước nói riêng mang tính toàn diện, bao quát tất cả các ngành, lĩnh vực của đời sống xã hội ở khắp mọi miền đất nước. Quản lý nhà nước thực chất là quản lý tất cả các ngành, nhưng do tính chất đặc điểm khác nhau của từng vùng lãnh thổ nên cách thức và phương pháp quản lý những vấn đề ngành có thể khác nhau. Tuy nhiên, quản lý nhà nước các vấn đề trên tất cả các lĩnh vực đòi hỏi vừa đảm bảo tính thống nhất vĩ mô trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia, nhưng đồng thời có tính đến yếu tố đặc trưng của từng lãnh thổ.

Chuyên đề này nhằm giúp cho học viên phân định rõ vấn đề đó để vận dụng vào từng địa phương (lãnh thổ) cụ thể.

## **1. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH**

### **1.1. Phân chia hệ thống kinh tế quốc dân theo ngành**

#### **1.1.1. Những vấn đề chung về ngành**

##### *a. Khái niệm ngành*

Thuật ngữ ngành được hiểu dưới nhiều góc độ khác nhau. Trong ngôn ngữ chung của tiếng Việt, ngành là một từ được sử dụng rất phổ biến nhưng thiếu sự thống nhất, do đó, sử dụng mang tính thói quen. Ví dụ: Bộ Giáo dục và Đào tạo đưa ra danh mục các ngành học và chuyên ngành nhưng chưa xác định rõ cơ sở để phân loại.

Mặt khác, chúng ta thường sử dụng hai cụm từ ngành và lĩnh vực. Từ đó lại có đa ngành, đa lĩnh vực được nhóm lại với nhau.

Đồng thời cụm từ lĩnh vực được nhiều người sử dụng. Tuy nhiên, cũng chưa có sự thống nhất trong định nghĩa về lĩnh vực. Cũng có ý kiến cho rằng ngành hẹp hơn lĩnh vực nhưng cũng có ý kiến cho rằng lĩnh vực rộng hơn ngành. Trong Đề án “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA

và các khoản vốn vay ưu đãi khác của các nhà tài trợ thời kỳ 2011-2015” được Thủ tướng Chính phủ, thuật ngữ ngành và lĩnh vực cũng được sử dụng, theo đó ngành được đặt trước và các lĩnh vực đặt sau. Ví dụ: Nguồn vốn ODA đã hỗ trợ phát triển nhiều ngành và lĩnh vực cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội, trong đó phát triển nông nghiệp và nông thôn kết hợp xóa đói, giảm nghèo. Như vậy phải chăng nông nghiệp và phát triển nông thôn kết hợp với xóa đói giảm nghèo và tiếp tục chỉ ra rất nhiều lĩnh vực đầu tư khác.

Ngoài ra, chúng ta sử dụng nhiều cụm từ như ngành dọc để chỉ một cách thức tổ chức bộ máy hoạt động quản lý hay sản xuất.

Trong Quyết định số 10/2007/QĐ-TTg ngày 23 tháng 01 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về hệ thống ngành kinh tế của Việt Nam, tuy sử dụng cụm từ “ngành kinh tế”, nhưng thực chất là chỉ tất cả các hoạt động kinh tế - xã hội quốc gia từ sản xuất, dịch vụ đến giáo dục, y tế. Trong cách tiếp cận này, không có những từ khác như lĩnh vực, chuyên ngành, đa ngành. Tất cả các cụm từ đó đều mang ý nghĩa thực tiễn hơn là được quy định thống nhất. Ví dụ, đa ngành, đa lĩnh vực được Bộ Giáo dục và Đào tạo mong muốn xây dựng các trường đại học quốc gia như Hà Nội, Thành Phố Hồ Chí Minh. Nhưng trên thực tế lại không có khái niệm đa ngành trong đào tạo mà thực chất lại ghép nhiều trường ngành cụ thể thành “đa ngành”. Trong khi đó, nếu hiểu theo đào tạo đa ngành được một số nước sử dụng, sinh viên ra trường biết nhiều thay cho biết sâu. Và do đó, không phải ghép các trường chuyên thành trường đa ngành.

Thuật ngữ ngành, lĩnh vực trong thực tế sử dụng không phân biệt. Nhiều trường hợp, cùng một đối tượng bị quản lý, khi chúng ta sử dụng ngành, khi chúng ta sử dụng lĩnh vực.

Do đó, trong hoạt động quản lý, phải chăng chỉ nghiên cứu, phân loại và sử dụng cụm từ ngành theo cách quy định của thống kê, hơn là sử dụng mang tính “tự do”. Do đó, để thực thi hoạt động quản lý nói chung, nên thống nhất cách tiếp cận ngành.

Tuy nhiên, cũng có thể thống nhất ngành “một một bộ phận cấu thành kinh tế - xã hội của một quốc gia bao gồm nhiều hoạt động, nhiều tổ chức có những nét đặc trưng giống nhau, tương tự nhau”.

Mức độ hay các tiêu chí để xác định đặc trưng giống nhau, tương tự nhau có thể rất khác nhau và do đó có thể có những ngành rất rộng nếu chỉ lấy một vài tiêu chí mang tính vĩ mô. Nhưng sẽ có những ngành rất hẹp (tiếng Việt có thể sử dụng như là chuyên ngành - trong giáo dục) với những tiêu chí ngoài phần chung, còn có những tiêu chí rất sâu, chi tiết cụ thể. Ví dụ, ngành xã hội học; ngành kinh tế học là những ngành rộng, vĩ mô. Nhưng trong kinh tế học, có thể có những ngành hẹp hơn, chỉ nghiên cứu một nhóm những vấn đề cụ thể của kinh tế như “kinh tế ngoại thương”. Và ngay chính kinh tế ngoại thương cũng có thể chia nhỏ thành nhiều chuyên ngành khác.

Trước đây chúng ta có ngành “lâm nghiệp” và sau đó chúng ta có nhiều ngành hẹp hơn trong ngành lâm nghiệp. Ví dụ Trồng rừng; Chăm sóc, tu bổ rừng; Khai thác và các hoạt động dịch vụ phục vụ lâm nghiệp.

Lĩnh vực cũng có thể sử dụng thay thế ngành khi có thể coi lĩnh vực là bao quát nhiều hoạt động trên những ngành có những nét đặc trưng giống nhau. Ví dụ: lĩnh vực kinh tế, văn hóa, nghệ thuật.

Ngành hay lĩnh vực chỉ là sự phân chia mang tính tương đối cũng giống như chúng ta có những sự phân chia khác. Do đó, nó không mang tính cố định tuyệt đối. Ngay trong các quy định quốc tế, trong nước cũng có những sự thay đổi theo thời gian.

#### *b. Phân biệt ngành (bao gồm hàng hóa; dịch vụ) và thành phần (kinh tế)*

Ngành là một phạm trù gắn liền với hoạt động kinh tế - xã hội. Trong khi đó, phân chia thành phần kinh tế thường thiên về tính chất, vai trò của chủ sở hữu.

Trước khi đổi mới, dù mức độ phát triển chưa cao, nhưng nếu xét các ngành (kinh tế, xã hội,...) thì Việt Nam cũng có rất nhiều ngành. Trong đó có những ngành (lĩnh vực) phát triển rất mạnh, được thế giới đánh giá cao. Đó là ngành y tế chăm sóc sức khỏe nhân dân thông qua hệ thống y tế cơ sở. Và những năm 1980-1986 hệ thống này ở Việt Nam được đánh giá tốt nhất trên thế giới. Nhưng nếu đánh giá về thành phần kinh tế hay các lĩnh vực khác, thì trước khi đổi mới ở Việt Nam chỉ chấp nhận 2 thành phần kinh tế (xã hội). Nhưng từ sau đổi mới, chúng ta có thể nhiều thành phần kinh tế (sở hữu) cùng hoạt động trên nhiều ngành kinh tế - xã hội khác nhau.

#### *c. Phân biệt ngành với bốn lĩnh vực được sử dụng trong nghiên cứu chính trị kinh tế học*

Phạm vi nghiên cứu truyền thống của kinh tế chính trị học thường chia làm bốn lĩnh vực là: sản xuất, phân phối, trao đổi và tiêu dùng. Thực tiễn sự phát triển của kinh tế chính trị học hiện đại đã vượt xa khỏi bốn lĩnh vực truyền thống này. Ngành có sự khác biệt với bốn lĩnh vực trên các góc độ.

Thứ nhất, bốn lĩnh vực sử dụng trong nghiên cứu kinh tế chính trị học gắn liền với hoạt động sản xuất hàng hoá, dịch vụ của nền kinh tế hàng hoá, trong khi ngành có phạm vi sử dụng đa dạng hơn và bốn lĩnh vực này không thực sự bao quát toàn diện, theo kịp sự phát triển của ngành.

Thứ hai, ngành gắn với các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, không giới hạn ở các hoạt động kinh tế, sản xuất hàng hoá, trong khi bốn lĩnh vực sản xuất, phân phối, trao đổi và tiêu dùng. Ngành là đối tượng được nghiên cứu trong nhiều lĩnh vực khoa học khác nhau.

#### *d. Xu hướng phát triển của các ngành*

Ngành hay những lĩnh vực hoạt động mới ra đời trong đời sống chính trị - kinh tế - văn hóa - xã hội là một xu thế tất yếu khách quan. Chính vì vậy, trong

niên giám thống kê của các nước, số lượng phân loại ngành không ngừng gia tăng.

Ở Việt Nam cũng tương tự. Nếu như trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, kém phát triển như trước đây, hệ thống phân ngành của Việt Nam cũng chỉ mang tính phổ biến trên những ngành có thể chất chung của một nền sản xuất nhỏ, nông nghiệp. Ngày này, cùng với sự hội nhập và phát triển, ngành sản xuất, kinh doanh và cung cấp dịch vụ ở Việt Nam đã và đang không ngừng gia tăng.

Cùng với sự gia tăng của ngành thuộc lĩnh vực kinh tế quốc dân thì nhiều lĩnh vực như giáo dục đào tạo cũng gia tăng nhiều loại ngành đào tạo và điều đó cũng tạo cơ hội để học sinh lựa chọn. Với sự gia tăng ngành, nhà nước cũng phải quan tâm đến hoạt động quản lý đối với những ngành mới.

### ***1.1.2 Phân chia hệ thống kinh tế quốc dân theo ngành***

#### ***a. Nguyên tắc chung***

- Phân loại ngành kinh tế theo vốn hoặc lao động: ngành thâm dụng tư bản - ngành thâm dụng lao động;

- Phân loại theo sản phẩm: ngành hoá chất, ngành dầu mỏ, ngành thực phẩm, ngành cá, ngành giấy, ngành tài chính, ngành phần mềm, ngành quảng cáo, ngành giải trí...

#### ***b. Mỗi một quốc gia có những cách phân loại ngành riêng***

Không có một hệ thống hay tiêu chuẩn phân ngành nào là hoàn chỉnh. Việc xây dựng và sử dụng hệ thống hay tiêu chuẩn phân ngành nào là tùy thuộc vào quan điểm của;

- Từng cá nhân hay tổ chức (nếu đứng trên quan điểm nghiên cứu) hoặc quan điểm quản lý của nhà nước (ban hành kèm theo hệ thống văn bản pháp luật quốc gia);

- Các quốc gia thường dựa vào hệ thống “Phân ngành chuẩn quốc tế - International Standard Industrial Classification ISIC”, để phân chia ngành sản xuất, kinh doanh và cũng dựa vào đó để tổ chức hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành<sup>1/</sup>.

Khi vận dụng chuẩn mực quốc tế để phân ngành, các nước đều có những sự thay đổi nhất định về hệ thống phân loại ngành của quốc gia cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

Các nước đều có những sự điều chỉnh nhất định khi đưa ra hệ thống phân loại của quốc gia so với ISIC;

Các nước cũng vận dụng nguyên tắc cây ngành để phân loại; mức độ chi tiết khác nhau giữa các cách phân loại. Việc phân loại nhằm tìm ra đặc trưng của

---

<sup>1</sup> Phần phân ngành của các nước cũng như phân ngành theo chuẩn quốc tế, học viên có thể tham khảo thêm tài liệu. Đây là lĩnh vực chuyên sâu của kinh tế ngành.

từng ngành để có chính sách hỗ trợ, quản lý. Những lĩnh vực phát triển cần phải được đưa vào phân loại.

### **1.1.3. Giới thiệu hệ thống phân loại của một số nước**

#### **a. Phân ngành chuẩn quốc tế (International Standard Industrial Classification ISIC)**

Hệ thống phân loại ngành quốc tế do liên hợp quốc ban hành áp dụng cho mọi hoạt động kinh tế. Hệ thống này cũng áp dụng nguyên tắc cây phân ngành và chia làm bốn cấp độ<sup>2</sup>.

- Ngành cấp I
- Ngành cấp II
- Ngành cấp III
- Ngành cấp IV.

Ngoài hệ thống ISIC, mỗi một nước hay một khu vực có thể đưa ra phân ngành khác. Ví dụ:

- Hệ thống phân loại/Standard Industrial Classification (Mỹ)
- Hệ thống phân loại Bắc Mỹ/North American Industry Classification System
- Hệ thống phân loại của Anh/United Kingdom Standard Industrial Classification of Economic Activities
- Hệ thống phân loại của Nga/Russian Economic Activities Classification System (OKVED) (*Russian*)
- Hệ thống phân loại của cộng đồng Châu Âu/Statistical classification of economic activities in the European Community (NACE)

Bản chất của việc phân loại ngành và nhóm các ngành để thành lập các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành chỉ mang tính tương đối

#### **b. Giới thiệu về các bảng phân loại của Indonesia**

Theo Luật Thống kê Indonesia, cơ quan thống kê Indonesia luôn thay đổi việc thu thập, xử lý, cung cấp và phân tích số liệu, đặc biệt là việc cung cấp cho Chính phủ công bố trong các ấn phẩm thống kê Indonesia, để kết hợp giữa khu vực Chính phủ và tư nhân, hệ thống phát triển thống kê nhà nước đã xác định nội dung và các bảng phân loại chuẩn. Việc phân loại chuẩn không chỉ nhằm so sánh số liệu trong nước mà còn để so sánh quốc tế.

Trong thực tiễn công tác thống kê Indonesia sử dụng các bảng phân loại sau:

- *Bảng phân ngành nói chung (KBLI- Tiếng Indonesia)*

---

<sup>2</sup> Giảng viên tìm đọc để có thể giới thiệu phân loại ngành này khi vận dụng vào phân loại phục vụ tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành.

*Cấu trúc của bảng phân loại năm 2000 và sự khác biệt với bảng ISIC sửa đổi lần 3 năm 1990:*

Cấu trúc của bảng phân loại, số lượng, thời kỳ và phân loại hiện hành không khác biệt nhiều so với bảng ISIC. Tuy nhiên, có một vài nhóm đã được thay đổi và điều chỉnh cho phù hợp với Indonesia. Bảng phân ngành hiện hành được gọi là KBLI 2000 cũng chính là bảng ISIC 1990 sửa đổi lần 3. Nó được sửa đổi và điều chỉnh theo ISIC.

Trong ISIC 1990 sửa đổi lần 3, có 17 ngành, từ ngành A (nông nghiệp, săn bắt và rừng) tới ngành Q (Tổ chức quốc tế). KBLI 2000 có 18 ngành, không chỉ từ ngành A tới ngành Q, mà còn có thêm ngành X, ngành này chỉ tính riêng cho Indonesia, không có trong ISIC 1990 và nó được phân thành mã 4 số.

*ISIC 1990 sửa đổi lần 3*

*KBLI 2000*

0200 Rừng, đốn gỗ và các hoạt động 0201 (trồng rừng)

dịch vụ khác liên quan

0202 (rừng tự nhiên)

0203 (sản phẩm rừng khác ngoài gỗ)

0204 (dịch vụ rừng)

0205 (các hoạt động có liên quan khác)

Bên cạnh đó, có nhóm còn được phân thành mã 5 số, phần này hoàn toàn không giống với ISIC, bảng KBLI 2000 có thể có tới mã 5 số, nó được điều chỉnh phù hợp với điều kiện kinh tế và quá trình công nghệ của Indonesia. Dưới đây là 1 ví dụ:

*Phân nhóm*

*Nhóm chi tiết*

0201 (trồng rừng)

02011 gỗ cứng (dùng để đóng tàu, vỏ tàu)

02012 gỗ có mùi thơm (như gỗ thông)

02013 gỗ làm đồ dùng nội thất

.....

02019 gỗ khác

#### *- Bảng phân loại ngành nghề (KJI)*

Sự phát triển loại hình hoạt động và công nghệ thay đổi, mọi ngành nghề cũng có sự thay đổi và phát triển, cơ cấu số lượng trong thị trường lao động của Indonesia cũng có thay đổi. Để có thể dễ dàng thu thập và phân tích số liệu lao động, cơ quan thống kê Indonesia cũng đã áp dụng hệ thống phân loại ngành nghề theo phân loại chuẩn quốc tế. Bảng phân loại này cũng được dùng để so sánh giữa các vùng trong nước và với các nước khác trên thế giới.

Bảng phân loại ngành nghề lần đầu tiên được cơ quan thống kê Indonesia và bộ lao động Indonesia công bố là vào năm 1982 (KJI 1982), bảng này được xây dựng theo bảng phân loại ngành nghề chuẩn của Liên hợp quốc (ISCO 1968). Bảng KJI 1982 đã quá lỗi thời và cần phải thay đổi lại cho phù hợp với

cơ cấu ngành nghề hiện tại và do vậy bảng phân loại ngành nghề mới của Indonesia ra đời vào năm 2000 và nó mang tên là KJI 2000, bảng này gần giống với bảng phân loại ngành nghề ASCO (bảng phân loại ngành nghề của Úc).

KJI 2000 đã được áp dụng đầu tiên cho tổng điều tra dân số năm 2000 ở Indonesia. Thật không may là kết quả của tổng điều tra đã không thoả mãn được cho một số ngành nghề ở Indonesia, ví dụ như việc phân nhỏ nghề của người chủ trang trại và người quản lý nông trang và những người công nhân lao động hỗn hợp rất khó tách bạch được. Bên cạnh đó, kết quả thu được không thể đem so sánh qua các thời kỳ. Bởi vậy phân loại hiện hành ở Indonesia lại phải quay lại bảng phân loại cũ, bảng phân loại KJI 1982.

*- Bảng phân loại hàng hoá (KKI)*

KKI được xây dựng trên cơ sở của bảng KBLI (bảng phân ngành chuẩn của Indonesia), KKI đã được xuất bản 3 lần, lần đầu vào năm 1985 (KKI 1985) dựa trên cơ sở của KBLI 1983, lần thứ 2 vào năm 1991 (KKI 1991) nó là bảng sửa đổi bảng KKI năm 1985 và trên cơ sở của bảng KBLI 1990. Lần cuối cùng vào năm 1998 (KKI 1998) trên cơ sở của bảng KBLI 1997. KKI 1998 đã sửa đổi bảng KKI 1991. Cũng như bảng KKI 1985 và KKI 1991, cấu trúc và phạm vi của bảng KKI 1998 cũng đảm bảo tính so sánh quốc tế trên tất cả các loại hình hàng hoá và dịch vụ (ICGS 1976).

Hoạt động kinh tế riêng biệt, đã được đưa ra trong bảng KBLI (ISIC) có thể không cần phải xuất hiện, nó cần được chi tiết theo nhóm, đó là nhóm hàng hoá. Nhóm hàng hoá trên cơ sở phân ngành kinh tế, nó có thể được thu thập, so sánh, phân tích và những mối liên hệ kết hợp hoặc phân chia.

ICGS      KKI 1998

15112.03 chế biến thịt hộp

15123.02 sấy khô da động vật

15125.01 sấy cá

KKI gồm có mã 9 số, 5 số đầu là mã của KBJI, 2 mã tiếp theo là nhóm hàng hoá, và 2 mã cuối cùng là mã hàng hoá.

Trong thời gian rất ngắn, cơ quan Thống kê Indonesia (BPS) đã lập kế hoạch để xây dựng một số bảng phân loại mới như COICOP, KBJI trên cơ sở của ISCO 1988. COICOP là bảng phân loại hàng hoá cho tiêu dùng cá nhân và hiện nay cơ quan BPS đang chuẩn bị sơ bộ bảng COICOP cho việc điều tra ngân sách hộ gia đình làm cơ sở cho việc xây dựng chỉ số giá tiêu dùng (CPI). Và năm tới (năm 2003), sẽ cố gắng để xây dựng bảng COICOP không chỉ dùng cho CPI mà còn dùng cho các cuộc điều tra hộ gia đình. Và năm tiếp sau nữa, cũng sẽ xây dựng bảng KBJI mới theo bảng ISCO 1988, từ đó xây dựng bảng phân loại hiện hành để tiến hành cập nhật.

*c. Giới thiệu phân loại thống kê của Hàn Quốc*

- Nguyên tắc cơ bản và cấu trúc

Phân ngành kinh tế của Hàn Quốc (KSIC) hầu như dựa theo phân ngành kinh tế chuẩn quốc tế (ISIC). ISIC đã đưa ra nguyên tắc sử dụng trong việc xây dựng và các tiêu chuẩn liên quan đến việc mô tả các cấp khác nhau trong phân loại. Tiêu chuẩn chủ yếu là phải phù hợp với đặc điểm của ngành hoạt động và đơn vị kinh tế mà đã được xác định mức độ giống nhau trong cùng một quá trình tổ chức bởi các đơn vị. Có 3 khía cạnh chính của hoạt động được quan tâm như sau:

+ Đặc điểm hàng hoá và sản phẩm dịch vụ, bao gồm yếu tố cấu thành cơ bản để chế tạo ra mặt hàng và sự cần thiết phục vụ chúng;

+ Công dụng của hàng hoá và dịch vụ;

+ Quy trình công nghệ để sản xuất ra hàng hoá và dịch vụ.

Phân ngành kinh tế Hàn Quốc có 5 cấp: từ cấp 1 đến cấp 4 có cấu trúc tương tự giống với ISIC. Riêng cấp 5 bao gồm nhiều loại sản phẩm dịch vụ khác nhau được tập hợp bởi nền kinh tế của Hàn Quốc, qua cấp này chúng ta nhận biết thêm nhiều loại hình kỹ thuật cao và ngành hoạt động dịch vụ.

Bảng tương thích sau đây mô tả mối quan hệ giữa KSIC và ISIC:

	<u>KSIC</u>	<u>ISIC</u>
Cấp 1	20	17
Cấp 2	63	60
Cấp 3	194	159
Cấp 4	442	292
Cấp 5	1121	-

- Các bảng phân loại hiện hành của Hàn Quốc:

Về giác độ quản lý bảng phân loại ngành kinh tế Hàn quốc hầu hết đều dựa trên cơ sở phân ngành chuẩn quốc tế (ISIC), vì thế mà phân loại thống kê đều phải dựa trên phân loại chuẩn quốc tế để đảm bảo tính so sánh phù hợp. Có các loại bảng phân loại thống kê của Hàn Quốc như sau:

+ KSIC lần 6 đã được sửa đổi dựa trên lần 3 (ISIC lần 3 - 1991) về sự điều chỉnh mã, thay đổi tiêu chuẩn, tạo lập ngành mới, xoá một số ngành cũ không còn phù hợp với thực tế.

+ KSIC lần 8 đã được sửa đổi dựa trên ISIC lần 3 về mục đích thay đổi cấu trúc ISIC.

+ HS/K: HS là sự kết nối với hệ thống mã HS (cấp 6 số) và chi tiết thêm từ 6 đến 10 số.

- Phân loại khác: Ngoài các bảng phân loại KSIC, HS/K còn có phân loại khác đó là phân loại nghề nghiệp KSOC (*Korean standard classification of occupation*), phân loại thương mại KTC phân loại theo loại hình kinh tế.



- Vận dụng các bảng phân loại vào hoạt động kinh tế xã hội.

+ Phân loại sản phẩm theo hoạt động nhằm mục đích để xây dựng một thể thống nhất về cấu trúc hệ thống phân loại kinh tế để phân loại hoạt động của đơn vị cơ sở, sản phẩm ...

- Nguyên tắc:

Cấp 6, 7 số (Phân loại sản phẩm theo ngành gốc) bao gồm toàn bộ ngành đã được tạo ra để so sánh trực tiếp giữa sản phẩm với ngành hoạt động.

Cấp 8 số (phân loại sản phẩm) bao gồm ngành khai thác mỏ, công nghiệp chế biến được tạo nên để so sánh trực tiếp giữa sản phẩm với ngành hoạt động. Hầu hết cấp chi tiết 8 số này được kết nối với ISIC, CPC, HS vì thế KSIC cung cấp cho đối tượng sử dụng về dàn khung để so sánh trực tiếp giữa quốc gia với quốc tế .

+ Phân loại lao động theo việc làm nhằm mục đích phù hợp với các bảng phân loại và đáp ứng nhu cầu thị trường lao động, cung cấp thông tin về việc làm như thông tin tuyển dụng, thông tin đào tạo...

+ Phân loại lao động theo nghề nhằm để phân loại theo kỹ năng trên cơ sở phân loại chuẩn nghề nghiệp KSCO.

*d. Giới thiệu một số vấn đề sửa đổi phân ngành chuẩn của Nhật Bản*

Bảng phân ngành chuẩn của Nhật Bản (JSIC) lần đầu tiên sử dụng trong năm 1949 và từ đó tới nay đã được sửa đổi 10 lần nhằm mục đích phản ánh tính chính xác và khách quan của số liệu thống kê, đồng thời tăng cường khả năng so sánh và đáp ứng nhu cầu của người sử dụng số liệu thống kê. Bên cạnh mục đích sử dụng cho ngành thống kê, JSIC còn được sử dụng cho một loạt các mục đích như thuế, điều hành, quản lý của cơ quan Chính phủ. Các tổ chức quản lý nhà nước và giới doanh nghiệp đều cho rằng các dữ liệu thống kê đóng vai trò quan trọng trong việc giúp họ có được quan điểm và tầm nhìn rõ ràng hơn trong quá trình đưa ra chính sách và chỉ đạo điều hành không gặp trở ngại nào. Ngoài ra, JSIC còn phục vụ cho các mục đích khác.

- Các doanh nghiệp vừa và nhỏ được sắp xếp theo chuyên ngành đặc biệt trong phân ngành chuẩn của Nhật (JSIC) sẽ được hưởng khoản đầu tư ưu đãi.

- Đối với khu vực tư nhân: phân ngành chuẩn được sử dụng cho mục đích phân tích và quản lý.

Tuy nhiên, việc sửa đổi lần thứ 10 của JSIC đã gặp phải những thay đổi lớn trong cơ cấu ngành do sự phát triển nhanh chóng của ngành công nghệ thông tin và kỹ thuật viễn thông (ICT), sự đa dạng hoá của các ngành dịch vụ, sự giảm tỷ lệ sinh và tăng tỷ lệ dân số già. Để phản ánh những thay đổi còn tồn đọng trong lần sửa đổi của JSIC vào tháng 6 năm 1999 . Đến tháng 3 năm 2002 cơ quan soạn thảo JSIC quyết định sửa đổi JSIC lần thứ 11. Dự thảo sửa đổi lần thứ 11 đã được Hội đồng Thống kê và cơ quan cố vấn cho Bộ trưởng Bộ Thông tin thông qua vào tháng 1 năm 2002. Bản dự thảo JSIC lần này chủ yếu tập trung vào những điểm sau đây:

- + Tuân theo những thay đổi không ngừng của cơ cấu ngành do sự phát triển của ngành công nghệ thông tin và sự đa dạng của các ngành dịch vụ;
- + Thiết lập các danh mục phân loại rõ ràng và sự chính xác của các khái niệm nhằm nâng cao vai trò không thể thiếu được của ngành thống kê;
- + Củng cố khả năng so sánh với các phân loại ngành quốc tế như ISIC, NACE và NAICS.

Trong sửa đổi này có sự thay đổi lớn là xuất hiện thêm 5 nhóm ngành mới

H. Công nghệ thông tin và truyền thông

M. Kinh doanh ăn uống và nhà ở

N. Chăm sóc sức khỏe và phúc lợi

O. Giáo dục và hỗ trợ học tập

P. Dịch vụ tổng hợp

Bảng tương ứng giữa các ngành trong sửa đổi phân ngành chuẩn ở Nhật vào 2 năm 1993 và 2002:

<u>Năm 1993</u>	<u>Năm 2002</u>
A. Nông nghiệp	A. Nông nghiệp
B. Lâm nghiệp	B. Lâm nghiệp
C. Ngư nghiệp	C. Ngư nghiệp
D. Mỏ	D. Mỏ
E. Xây dựng	E. Xây dựng
F. Chế biến	F. Chế biến
G. Cung cấp điện, ga, nhiệt và nước	G. Cung cấp điện, ga, nhiệt và nước
H. Giao thông vận tải và TTin liên lạc	H. Thông tin và truyền thông
I. Bán buôn bán lẻ, nơi ăn, uống	I. Giao thông vận tải
J. Tài chính và bảo hiểm	J. Bán buôn bán lẻ
K. Kinh doanh bất động sản	K. Tài chính và bảo hiểm
L. Dịch vụ	L. Kinh doanh bất động sản
M. Cơ quan nhà nước	M. Kinh doanh ăn uống và nhà ở
N. Các đơn vị cơ sở chưa được phân vào đâu	N. Chăm sóc sức khỏe và phúc lợi
	O. Giáo dục và hỗ trợ học tập
	P. Dịch vụ tổng hợp
	Q. Các dịch vụ
	R. Cơ quan Nhà nước

## S. Các đơn vị cơ sở chưa được phân vào đâu.

Hệ thống thống kê Nhật Bản là một hệ thống thống kê không tập trung và là tổ chức về tiêu chuẩn thống kê, ví dụ như Phân loại ngành chuẩn do Vụ tiêu chuẩn thống kê thuộc Cục thống kê tiến hành.

### *đ. Giới thiệu phân loại thống kê của Trung Quốc*

Vào năm 1984, Cục Thống kê Trung Quốc đã ban hành hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân lần đầu (CSIC). Từ đó, hệ thống phân ngành và các phân loại thống kê đã không ngừng được hoàn thiện.

Năm 1994, lần đầu tiên Cục Thống kê Trung Quốc sửa đổi CSIC theo phân ngành chuẩn quốc tế (ISIC). Trong lần sửa đổi này có tham khảo ISIC nhưng vẫn còn có sự khác biệt lớn về cấu trúc, và không thiết lập bảng tương thích so với ISIC.

Ngày nay, với việc toàn cầu hoá kinh tế thế giới, việc trao đổi số liệu trở nên thường xuyên hơn, sự so sánh số liệu đang ngày càng cấp thiết và quan trọng hơn. Vì vậy 3 năm trước, Cục Thống kê Trung Quốc đã bắt đầu một chương trình sửa đổi bản phân ngành năm 1994. Trong lần sửa đổi này tập trung chủ yếu đến quan hệ tương thích và sự chuyển đổi giữa ISIC với CSIC. Cho đến nay, Cục Thống kê Trung Quốc đã hoàn thành bản sửa đổi phân ngành hiện hành. Tháng 5 năm 2002, bản phân ngành mới sửa đổi được Hội đồng Tiêu chuẩn Quốc gia thông qua, và hy vọng được sử dụng trong thống kê hàng năm vào cuối năm 2002.

### *- Phân ngành mới phải phản ánh tình hình phát triển ngành kinh tế quốc dân*

Phân loại thống kê quốc gia phải dựa trên các hoạt động kinh tế của đất nước, và thống kê phải phản ánh được tình hình phát triển của mọi ngành kinh tế. Vì vậy, khi sửa đổi phân ngành cần chú trọng tới những yêu cầu quản lý nền kinh tế vĩ mô của quốc gia, cũng như các nhu cầu của cơ quan chính phủ khác. Mặt khác, ISIC vẫn giữ cấu trúc của phân loại hiện hành, thêm một số ngành mới khi nền kinh tế phát triển, và kết hợp một số nhóm ngành trong bản phân loại trước đó.

### *- Phân ngành mới phải mang tính so sánh quốc tế*

Bản phân ngành đang sử dụng có tham khảo ISIC, nhưng vẫn còn nhiều khác biệt. Trong bản mới sửa đổi lần này, Cục Thống kê Trung Quốc thực hiện một số thay đổi để có thể so sánh tốt hơn với ISIC.

Ví dụ, hoạt động “Khai thác gỗ và các dịch vụ có liên quan” được phân vào nhóm ngành cấp 1 “Khai thác mỏ” của CSIC 1994, trong khi ISIC phân vào nhóm ngành cấp 2 “Lâm nghiệp”, vì vậy trong bản phân ngành mới đưa hoạt động trên vào ngành lâm nghiệp. Hoạt động “tách hạt bông” CSIC 1994 phân

vào nhóm ngành cấp 1 “Hoạt động chế biến”, trong phân loại mới lần này chuyển nó vào hoạt động “Dịch vụ nông nghiệp” cho phù hợp với ISIC.

*- Phân loại theo nguyên tắc “tính thuần nhất của các hoạt động”*

Bản phân ngành mới lần này chú trọng hơn lần trước nguyên tắc thuần nhất của các hoạt động khi tiến hành phân loại. Một số hoạt động ở bản CSIC 1994 không thích hợp với nguyên tắc này, một số ngành cấp 4 được phân loại theo khu vực hành chính, vì vậy phải điều chỉnh lại loại nhóm ngành này và phân nó vào đúng vị trí. Sự thay đổi này tạo cho bản phân ngành mới hợp lý hơn bản CSIC 1994.

*- Đặc điểm của bản phân ngành mới*

Bản phân ngành mới phân thành 20 ngành cấp 1, 95 ngành cấp 2, 396 ngành cấp 3 và 912 ngành cấp 4 được chia ra như sau (xem bảng trang sau):

<i>Mã cấp 1</i>	<i>Tên ngành cấp 1</i>	<i>Số ngành cấp 2</i>	<i>số ngành cấp 3</i>	<i>số ngành cấp 4</i>
A	Nông nghiệp, lâm nghiệp, chăn nuôi động vật và thủy sản	5	18	38
B	Khai thác mỏ	6	15	33
C	Công nghiệp chế biến	30	169	482
D	Sản xuất và phân phối điện, khí đốt và nước	3	7	10
E	Xây dựng	4	7	11
F	Vận tải, kho bãi và bưu điện	9	24	37
G	Truyền đưa thông tin, dịch vụ máy tính và phần mềm	3	10	14
H	Bán buôn và bán lẻ	2	18	93
I	Khách sạn và nhà hàng	2	7	7
J	Tài chính và bảo hiểm	4	16	16
K	Bất động sản	1	4	4
L	Cho thuê và cho vay, dịch vụ thương mại	2	11	27
M	Nghiên cứu khoa học, dịch vụ kỹ thuật và khảo sát địa chất	4	19	23
N	Bảo vệ nguồn nước, tài nguyên môi trường, quản lý cơ sở hạ tầng công cộng	3	8	17
O	Dịch vụ nhà ở và các dịch vụ khác	2	12	16
P	Giáo dục đào tạo	1	5	13

Q	Y tế, trật tự an toàn và phúc lợi xã hội	3	11	17
R	Hoạt động văn hoá, thể thao và giải trí	5	22	29
S	Hoạt động của các tổ chức xã hội và tổ chức quản lý chung	5	12	24
T	Hoạt động của các tổ chức quốc tế	1	1	1
<b>Tổng</b>		<b>20</b>	<b>95</b>	<b>396</b>

#### *e. Các phân ngành thống kê của Malaysia*

Phân ngành chuẩn của Malaysia (MSIC) là phân loại các hoạt động kinh tế do tổ chức Thống kê xây dựng cho các cơ sở hoạt động và các đơn vị thống kê khác. Người ta thường sử dụng bảng phân loại này nhằm xác định phạm vi để phân tổ các dữ liệu và biên soạn số liệu thống kê trong điều tra dân số và một số loại điều tra khác, ngoài ra còn dùng để thiết kế, xây dựng bảng hỏi trong các cuộc điều tra kinh tế xã hội có nhu cầu phân tổ theo các ngành kinh tế.

#### *- Nguyên tắc phân loại*

Mục đích của hệ thống phân ngành là để phân chia dữ liệu có tính chất và quy trình hoạt động kinh tế tương tự nhau. Chính vì thế MSIC là phân loại các hoạt động kinh tế mà không phải là phân loại hàng hoá, dịch vụ hay nghề nghiệp. Thiết kế của MSIC dựa trên hoạt động của các cơ sở kinh tế, để phân loại dựa vào các hoạt động chính trên nguyên tắc sản xuất hàng hoá hay cung cấp dịch vụ bao gồm các loại hình hoạt động như: tổ chức tư nhân, nhà máy, cửa hàng,... Phân ngành không dựa trên quan hệ sở hữu, loại hình tổ chức kinh tế hay phương thức hoạt động.

Trong hệ thống phân loại, các cơ sở kinh tế thường rất hiếm khi là “thuần khiết” theo nghĩa các hoạt động là hoàn toàn tách biệt nhau, sự khác nhau giữa các ngành được xác định theo nguyên lý sản phẩm hoặc hoạt động của các cơ sở kinh tế. Tuy nhiên, các hoạt động kinh tế phụ thuộc, không ảnh hưởng lớn có thể được phân sang ngành khác. Như vậy, kết quả là hoạt động của một ngành nào đó không nhất thiết hạn chế các hoạt động của một số ngành khác hoặc cũng có những hoạt động quan trọng, cần thiết nhưng không có trong ngành đó.

Cơ sở kinh tế được xác định theo UNSD: “Đơn vị kinh tế đã được ký kết, đăng ký kinh doanh do sở hữu tư nhân hay điều hành bởi tư nhân, tồn tại dưới những thực thể riêng lẻ hợp pháp, trong một hay phần lớn loại hoạt động kinh tế riêng lẻ” như hoạt động về bất động sản, hầm mỏ, nhà máy, cửa hàng, kho bãi của cơ quan,... Nhưng có những trường hợp mà những thực thể, đơn vị ký kết nhiều hơn một hoạt động kinh tế ở cùng một vị trí nhất định hoặc ở các vị trí khác nhau nhưng tương tự nhau. Vì thế các tài liệu liên quan đến đầu vào và đầu ra cũng sẽ không được tách ra để phân tổ hay biên soạn số liệu thống kê. Trong trường hợp đó, rất cần thiết để sử dụng đơn vị bộ phận là đơn vị không chỉ thực hiện một hoạt động kinh tế, như vậy, đơn vị bộ phận bao gồm nhiều hoạt động có quan hệ với nhau. Hoạt động chiếm phần lớn được coi như hoạt động chủ chốt và phần còn lại coi như những hoạt động thứ yếu. Tuy nhiên, mỗi thay đổi

của bất kỳ loại hoạt động nào của đơn vị bộ phận đều quan trọng, và người ta thường cố gắng phân nhỏ đơn vị bộ phận thành những đơn vị thống kê từ đó có thể so sánh được như các cơ sở kinh tế.

Trường hợp các lĩnh vực hoạt động kinh tế chính như xây dựng, giao thông, liên lạc, mỗi thực thể hợp pháp riêng lẻ sẽ thực hiện cùng hoạt động vượt ra khỏi ranh giới địa lý, các tài liệu có liên quan đến đầu ra và đầu vào sẽ không bị ảnh hưởng bởi khu vực địa lý. Trong lĩnh vực hoạt động này, cần thiết sử dụng đơn vị hoạt động (nó không bị giới hạn về yếu tố địa lý trong những loại hoạt động nhất định) trừ các cơ sở kinh tế như những đơn vị thống kê.

#### *- Cấu trúc của MSIC*

Theo nguyên tắc, MSIC phân thành 4 cấp từ cấp II đến cấp V, mỗi cấp được thiết lập và xác định phạm vi đối với cấp sau.

Ba cấp đầu tiên, cấp II, cấp III và cấp IV phù hợp sự phân loại trong ISIC. Trong cấu trúc cấp V (mức thấp nhất) theo nguyên tắc được thống nhất tùy theo điều kiện thực tế có thể. Theo cách này ngành cấp V được quy định theo đơn vị là các cơ sở kinh tế. Điều này đảm bảo tính sát thực trong mỗi thời kỳ, giai đoạn của kinh tế Malaysia và các số liệu phân theo MSIC rất thuận lợi cho mục đích phân tích. Như vậy, ngành cấp V sẽ được thành lập khi có các hoạt động kinh tế mới phát sinh và có một tên gọi nhất định, riêng biệt đối với nền kinh tế Malaysia.

Hệ thống mã số được sử dụng thống nhất với 4 cấp của MSIC. Theo hệ thống này, các nhóm ngành phân chia các hoạt động kinh tế thành 60 ngành cấp II, mỗi ngành cấp II được ký hiệu bằng 2 số thập phân từ 01 đến 99, ở mỗi cấp độ cao được phân ra tối đa 9 cấp độ thấp hơn và được ký hiệu bằng cách thêm một số bắt đầu là số 1 vào sau mã của cấp độ trước, tuy nhiên nếu chỉ có một cấp độ nhỏ hơn trong cấp độ đó thì mã được thêm được ký hiệu thống nhất là số 0.

Mặt khác, mỗi ngành cấp II được phân ra tối đa 9 ngành cấp III, mỗi ngành cấp III được ký hiệu thống nhất bằng 3 chữ số thập phân đó là 2 số của mã của ngành cấp 2 và thêm một số. Trong mỗi ngành cấp III được phân nhỏ tối đa 9 ngành cấp IV, mỗi ngành cấp IV được ký hiệu bằng 4 chữ số, trong đó 3 số của mã ngành cấp 3 và thêm một số, tiếp theo ngành cấp IV được phân ra tối đa 9 ngành cấp V, nó được thống nhất bằng mã 5 chữ số.

Nhìn chung, hệ thống ký hiệu, chú thích tạo thành bảng khái quát để phân tích và công bố số liệu theo 4 cấp độ của MSIC. MSIC đưa ra bức tranh tổng thể nền kinh tế của Malaysia gồm 17 ngành cấp I được ký hiệu bằng các chữ cái.

Sau đây là ví dụ minh họa phân loại:

Mã ngành	Cấp độ	Mã	Tiêu đề, chú thích
D			Chế biến

	Cấp II	15	Chế biến lương thực và đồ uống
	Cấp III	151	Sản phẩm chế biến từ thịt, cá, hoa quả, rau, dầu và chất béo
	Cấp IV	1511	Sản phẩm chế biến từ thịt
	Cấp V	15111	Sản phẩm chế biến từ thịt gia cầm.

*g. Một số vấn đề về phân ngành kinh tế của Singapore*

Phân ngành kinh tế của Singapore (SSIC) được sử dụng trong các hệ thống quản lý và các cuộc điều tra thống kê có yêu cầu phân loại các hoạt động kinh tế. Vì SSIC là phân loại thống kê quốc gia, nên Phân ngành kinh tế của Singapore được dùng trong phạm vi thống kê rộng bao gồm thống kê về sản xuất, thu nhập quốc dân và kinh tế; dân số và xã hội về lao động, việc làm và trong các phân tích xã hội khác.

Phân ngành kinh tế của Singapore được ban hành lần đầu vào năm 1958, và được sửa đổi thường xuyên cho phù hợp với những thay đổi mới xảy ra, đặc biệt là những thay đổi trong thời gian gần đây. Những thay đổi này diễn ra trong các hoạt động kinh tế, trong tổ chức và cơ cấu các hoạt động trong nền kinh tế Singapore, và để đáp ứng yêu cầu thống kê cần phân loại theo hoạt động kinh tế.

Mọi sửa đổi về Phân ngành kinh tế của Singapore đều dựa trên cơ sở Phân ngành theo tiêu chuẩn quốc tế cho mọi hoạt động kinh tế (ISIC). Phân ngành kinh tế năm 1990 của Singapore được xây dựng trên cơ sở Phân ngành quốc tế sửa đổi lần thứ 2 (1968). Năm 1996 Singapore đã sửa đổi Phân ngành kinh tế cho phù hợp với Phân ngành quốc tế sửa đổi lần thứ 3 (1990) và đưa vào áp dụng từ năm 1997.

*- Phân loại các hoạt động xuất bản*

Một thay đổi quan trọng về Phân ngành kinh tế 2000 của Singapore là chuyển các hoạt động xuất bản từ khu vực sản xuất sang khu vực dịch vụ. Có sự chuyển đổi này là do hoạt động xuất bản và in ấn là các hoạt động riêng biệt. Hoạt động xuất bản (dưới dạng các sản phẩm in, CD-ROMs hoặc các hoạt động trực tuyến) tạo ra các sản phẩm gốc, còn hoạt động in ấn chỉ liên quan đến việc nhân bản các sản phẩm gốc đó.

Theo cách hiểu thông thường, cơ sở có các hoạt động xuất bản như xuất bản sách, sách mỏng, sách nhạc, báo, tạp chí, tạp chí định kỳ không thực hiện in ấn được phân loại vào nhóm ngành cấp 3 - các hoạt động xuất bản. Xuất bản phần mềm và các hoạt động đa phương tiện, thư mục và ngân hàng dữ liệu cũng thuộc nhóm này.

Các cơ sở đồng thời thực hiện cả hoạt động xuất bản và in ấn vẫn được phân vào nhóm ngành công nghiệp chế biến. Điều này là do thực tế chưa có hạch toán riêng cho hai loại hoạt động.

*- Các hoạt động kinh tế mới và các hoạt động nổi trội*

Nhiều mã ngành kinh tế mới được bổ xung thêm trong Phân ngành kinh tế sửa đổi gần đây của Singapore. Những mã ngành kinh tế mới này bao gồm các ngành kinh tế mới và những ngành kinh tế nổi trội trong nền kinh tế của Singapore tại thời điểm sửa đổi Phân ngành kinh tế. Một số mã ngành đã có cũng được chia nhỏ để phản ánh những thay đổi trong các ngành kinh tế.

*- Công nghiệp chế biến*

Đối với ngành công nghiệp chế biến, các ngành kinh tế mới đã được xác định cụ thể bao gồm: Công nghiệp chế tạo thiết bị laze, các loại dụng cụ thăm dò và ghép nối. Sản xuất các thiết bị viễn thông được chia thành 4 nhóm ngành 5 chữ số, đó là Thiết bị truyền hình, các Sản phẩm mạng máy tính, các Thiết bị liên lạc không dây và các Loại khác. Một ví dụ khác về chia nhỏ mã ngành đã có là ở ngành Tái chế chất thải kim loại/á kim và phế liệu, mã ngành 5 chữ số, được chia thành các ngành Tái chế chất thải kim loại và phế liệu, Cặn dầu và Chất thải á kim khác.

*- Vận chuyển, kho tàng và thông tin liên lạc*

Một loại mã mới về các cơ sở thuộc ngành hậu cần được giới thiệu trong bảng Phân ngành kinh tế 2000. Việc đưa thêm mã mới đã thừa nhận sự hoà nhập của các hoạt động ngày càng tăng của các cơ sở hiện đại, các cơ sở kinh doanh về kho tàng. Hoạt động của các dịch vụ hậu cần đã tạo phạm vi rộng liên quan đến phân phối hàng hoá. Các cơ sở hậu cần này bao gồm cả hoạt động kiểm kê và quản lý vận chuyển.

Ví dụ khác về các ngành kinh tế 5 chữ số mới đưa vào trong Phân ngành kinh tế SSIC 2000 gồm có nhóm thứ 3 hoạt động điều khiển mạng máy tính/thiết bị truyền hình, các dịch vụ lưu trữ trang web và cà phê Internet. Những ngành kinh tế mới nổi là kết quả của sự đến với công nghệ thông tin và viễn thông, cũng như sự thâm nhập của Internet.

*- Trung gian tài chính*

Đã có sự tăng lên đáng kể về các hoạt động quản lý tài chính ở Singapore. Trong Phân ngành kinh tế 2000, một loại ngành cấp 4 mới về các hoạt động quản lý tài chính được tạo ra để nắm bắt ngành kinh tế mới xuất hiện này. Nhóm ngành cấp dưới của ngành này là hoạt động của các công ty đầu tư kinh doanh, quản lý tài sản/danh mục vốn đầu tư, quản lý đầu tư tài sản (gồm cả các hoạt động uỷ thác đầu tư bất động sản), và các dịch vụ tư vấn đầu tư.

*- Các hoạt động kinh doanh bất động sản, thuê mướn*

Những ngành kinh tế mới được giới thiệu trong Phân ngành kinh tế 2000 ở phần này gồm hoạt động phát triển các ứng dụng về thương mại điện tử, các tổ chức đánh giá tín dụng và các trung tâm gọi vốn tín dụng.

Các hoạt động phát triển nghiên cứu và thực nghiệm thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau được chia nhỏ hơn trong Phân ngành SSIC 2000. Ngành 4 chữ số - Nghiên cứu và phát triển thực nghiệm về khoa học tự nhiên và kỹ thuật được



chia thành: Khoa học sự sống, điện tử, hoá học, kỹ thuật, công nghệ tin học và các ngành khoa học tự nhiên khác.

Hoạt động về dịch vụ tư vấn kỹ thuật cũng được chia thành các loại khác nhau: Dịch vụ kỹ thuật xây dựng tổng thể, dịch vụ kỹ thuật máy móc thiết bị, dịch vụ kỹ thuật thiết bị công nghiệp, dịch vụ kỹ thuật môi trường và dịch vụ kỹ thuật cơ sở hạ tầng.

*- Giáo dục đào tạo*

Những ngành kinh tế mới nổi thuộc lĩnh vực Giáo dục chủ yếu tham gia cung cấp các dịch vụ trợ giúp giáo dục. Ví dụ như các cơ sở tổ chức đào tạo và nâng cao trình độ quản lý, chuyên môn và các tổ chức cung cấp các điều kiện, trang thiết bị cơ bản cho hình thức giáo dục từ xa. Những ngành công nghiệp mới này được đưa vào nhóm ngành cấp 5 trong Phân ngành kinh tế 2000, là cấp dưới của ngành cấp 4 mới - Các dịch vụ trợ giúp giáo dục.

*- Y tế và hoạt động xã hội*

Các hoạt động y tế thuộc ngành cấp 4 gồm các Hoạt động y tế khác được mở rộng thành các Hoạt động chăm sóc sức khoẻ khẩn cấp và các phương pháp mới đưa vào dịch vụ chăm sóc sức khoẻ sinh sản. Ví dụ như các dịch vụ X quang, các dịch vụ quản lý thử nghiệm lâm sàng, các dịch vụ nội khoa lưu động và các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ tại nhà.

*h. Những nhận xét chung về các hệ thống phân ngành của các nước*

- Nhìn chung các nước đều có những sự thay đổi nhất định về hệ thống phân loại ngành của quốc gia cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia;
- Các nước đều có những sự điều chỉnh nhất định khi đưa ra hệ thống phân loại của quốc gia so với ISIC;
- Các nước cũng vận dụng nguyên tắc cây ngành để phân loại;
- Mức độ chi tiết khác nhau giữa các cách phân loại;
- Phân loại nhằm tìm ra đặc trưng của từng ngành để có chính sách hỗ trợ, quản lý

**1.1.4. Giới thiệu hệ thống phân ngành theo văn bản pháp luật Việt Nam**

*a. Hệ thống ngành kinh tế quốc dân ban hành theo Nghị định 75/CP ngày 7/10/1993 của Chính phủ và Quyết định số 143/TCTK - PPCĐ ngày 22/12/1993 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê.*

Theo nghị định trên, hệ thống phân ngành cấp 1 của Việt Nam do chính phủ quy định bao gồm 20 ngành:

1. Nông nghiệp và lâm nghiệp;
2. Thủy sản;
3. Công nghiệp khai thác mỏ;

4. Công nghiệp chế biến;
5. Sản xuất và phân phối điện, khí đốt và nước;
6. Xây dựng;
7. Thương nghiệp, sửa chữa xe có động cơ, mô tô, xe máy, đồ dùng cá nhân và gia đình;
8. Khách sạn và nhà hàng;
9. Vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc;
10. Tài chính, tín dụng;
11. Hoạt động khoa học và công nghệ;
12. Các hoạt động liên quan đến kinh doanh tài sản và dịch vụ tư vấn;
13. Quản lý Nhà nước và an ninh quốc phòng, bảo đảm xã hội bắt buộc;
14. Giáo dục và đào tạo;
15. Y tế và hoạt động cứu trợ xã hội;
16. Hoạt động văn hoá và thể thao;
17. Hoạt động Đảng, đoàn thể và hiệp hội;
18. Hoạt động phục vụ cá nhân và cộng đồng;
19. Hoạt động làm thuê công việc gia đình trong các hộ tư nhân;
20. Hoạt động của các tổ chức và đoàn thể quốc tế.

Đồng thời, tổng cục Thống kê ban hành văn bản pháp luật hướng dẫn xây dựng các nhóm ngành cấp 2,3,và 4 và chia theo các nhóm:

Ngành cấp II gồm 60 ngành được ký tự bằng 2 chữ số từ 01 đến 99.

Ngành cấp III gồm 159 ngành được ký tự bằng 3 chữ số từ 011 đến 990.

Ngành cấp IV gồm 299 ngành được ký tự bằng 4 chữ số từ 0111 đến 9900<sup>3</sup>/.

*b. Hệ thống ngành kinh tế theo Quyết định số Quyết định số 10/2007/QĐ-TTg ngày 23 tháng 01 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ, gồm các 21 nhóm ngành, 642 hoạt động kinh tế cụ thể.*

Ngành được chia theo nhóm chữ cái:

Nhóm A: Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản.

Nhóm B: Khai khoáng.

Nhóm C: Công nghiệp chế biến.

Nhóm D: Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí

---

<sup>3</sup> Xem Nghị định 75/CP ngày 7/10/1993 của Chính phủ và Quyết định số 143/TCTK - PPCĐ ngày 22/12/1993 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê.

E: Cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải.

Nhóm F: Xây dựng.

Nhóm G: Bán buôn và bán lẻ, sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác.

Nhóm H: Vận tải kho bãi.

Nhóm I: Dịch vụ lưu trú và ăn uống.

Nhóm J: Thông tin và truyền thông.

Nhóm K: Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm.

Nhóm L: Hoạt động kinh doanh bất động sản

Nhóm M: Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ;

Nhóm N: Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ

Nhóm O: Hoạt động của Đảng Cộng Sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng; bảo đảm xã hội bắt buộc;

Nhóm P: Giáo dục và đào tạo

Nhóm Q: Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội;

Nhóm R: Nghệ thuật, vui chơi, giải trí;

Nhóm S: Hoạt động dịch vụ khác;

Nhóm T: Hoạt động làm thuê, trông hộ gia đình, sản xuất sản phẩm vật chất và dịch vụ tiêu dùng hộ gia đình;

Nhóm U: Hoạt động của các tổ chức và cơ quan quốc tế.

*c. Nhận xét chung về cách phân ngành của Việt Nam qua 2 văn bản pháp luật.*

Nhìn chung hai hệ thống phân ngành kinh tế đều chi tiết hóa cụ thể các ngành kinh tế cần phải quan tâm trong hoạt động quản lý nói chung và quản lý nhà nước nói riêng theo từng ngành.

Trong năm 1994, chính phủ chỉ thực hiện phân ngành kinh tế theo 20 nhóm và có thể dựa vào đó để tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành. Còn phân cụ thể giao cho Tổng Cục thống kê hướng dẫn. Đó cũng là những nội dung chi tiết cần quan tâm trong quản lý nhà nước.

Văn bản pháp luật năm 2007 do thủ tướng chính phủ phê duyệt. Số nhóm ngành cấp 1 không khác nhiều so với 1994, nhưng nội dung cơ bản đã có nhiều thay đổi. Và các nhóm cấp 2,3,4,5 cũng đều có sự thay đổi (xem bảng bên dưới).

Số nhóm ngành và các nhánh ngành quy định cụ thể chi tiết.

Về nguyên tắc cũng phù hợp hơn với sự vận động phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam giai đoạn hiện nay.

## **1.2. Phân chia ngành để thiết lập cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước**

### **1.2.1. Phân chia hoạt động quản lý nhà nước theo ngành**

Phân chia ngành kinh tế - xã hội mang tính tương đối. Có thể phân chia ngành theo nhiều mục đích khác nhau.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, có tính chất đặc biệt cần phải thiết lập các tổ chức để quản lý từng lĩnh vực cụ thể, nên việc phân chia phải dựa trên đòi hỏi của quản lý nhà nước và đòi hỏi thiết lập các cơ quan nhà nước để quản lý. Nếu chưa có nhu cầu về quản lý, việc phân chia ngành chỉ mang tính kinh tế - chuyên môn. Tuy nhiên, có hai cách chia:

### **1.2.2. Chuyên môn hóa, ngành đặc thù (bộ chuyên ngành: tài chính, ngoại giao, công an,..)**

Nhiều lĩnh vực, ngành được phân chia mang tính đa ngành hay đa lĩnh vực, nhưng khi thiết lập quản lý, tùy theo mức độ đặc trưng, cần tập trung sẽ có cơ quan quản lý nhà nước trên một lĩnh vực rất hẹp, đơn ngành.

Đó là những bộ mang tính đặc trưng, ít thay đổi như Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao cũng thường là những bộ dù thời đại nào cũng cần.

### **1.2.3. Đa ngành (bộ đa ngành: văn hóa, thể thao, du lịch,...)**

Quan niệm về đa ngành trong lý thuyết phân ngành có thể khác với quan niệm đa ngành trong quản lý.

Nhiều ngành có thể mức độ nhu cầu phát triển và quản lý nhà nước chưa đòi hỏi phải tập trung; chưa có nhiều hoạt động. Do đó, có thể ghép lại thành nhiều ngành và thành lập ra cơ quan quản lý nhà nước mang tính đa ngành.

Mức độ ghép thành các bộ đa ngành vừa mang tính cải cách; nhưng đồng thời do nhu cầu quản lý. Cùng với sự vận động phát triển của quốc gia, các bộ đa ngành có thể phải tách ra thành những bộ đơn ngành, chuyên môn hóa cao. Ví dụ, nhiều nước có du lịch phát triển, trước đây có thể nằm trong một bộ đa ngành thì đã phải tách ra thành Bộ du lịch, chuyên quản lý nhà nước các vấn đề du lịch - phát triển ngành công nghiệp không khói.

### **1.2.4. Nguyên tắc phân chia ngành trong quản lý nhà nước**

Có 2 vấn đề cơ bản gắn liền với nguyên tắc chia ngành để quản lý và tạo ra các chủ thể để quản lý theo ngành:

*Vấn đề thứ nhất*, các quốc gia cũng như Việt Nam phân chia theo ngành, một mặt để thống kê, phân tích nhưng cũng chính là để tiến hành hoạt động quản lý nhà nước theo ngành.

Về nguyên tắc, có bao nhiêu ngành thì cũng sẽ có bấy nhiêu cơ quan quản lý nhà nước để tiến hành quản lý các ngành, lĩnh vực đó (tính chuyên môn hóa);

*Vấn đề thứ 2*, trên quan điểm phân ngành, khi tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước có thể không tổ chức trên tất cả các ngành mà tổ chức vừa mang tính

chuyên môn hóa (đơn ngành), nhưng lại mang tính tổng hợp (đa ngành). Do đó số lượng các đầu mối các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành sẽ không trùng với số lượng các ngành.

Tuy nhiên tùy theo từng giai đoạn cụ thể có thể việc tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành (có thể theo ngành hẹp) là cần thiết.

Phân chia ngành để thành lập các cơ quan quản lý nhà nước là một vấn đề mang tính *lý luận* và *thực tiễn*.

Trên phương diện thành lập các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, có thể chú ý:

- Mức độ phát triển của ngành trong đời sống chính trị - xã hội;
- Nhu cầu quản lý nhà nước thông qua sự tác động bằng nhiều công cụ;
- Không có một ngành nào để cho nhiều cơ quan cùng quản lý;
- Không chia nhỏ các nội dung liên quan đến một ngành cho nhiều cơ quan quản lý;
- Thống nhất trên những nội dung lớn về quản lý nhà nước theo ngành, không phân biệt lãnh thổ;
- Tôn trọng nguyên tắc đặc thù của quản lý phù hợp với điều kiện lãnh thổ. Trao cho chính quyền lãnh thổ nhiều quyền quyết định quản lý theo ngành dựa vào khuôn khổ pháp luật chung.

### ***1.2.5. Lịch sử hình thành các bộ quản lý nhà nước theo ngành ở Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi***

#### ***a. Giai đoạn 1946-1960***

Ngay từ khi chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời, cơ cấu tổ chức bộ máy hành pháp Việt Nam cũng đã bắt đầu phân chia theo ngành (lĩnh vực) để quản lý. Do đất nước mới khai sinh và còn nhiều vấn đề nên phân chia quản lý cũng còn đơn giản. Nhà nước đưa ra danh mục một số bộ có tính them chốt trên những lĩnh vực chủ yếu. Nhưng qua từng thời kỳ của giai đoạn này, sự hình thành các bộ mới để đáp ứng nhu cầu của quản lý cũng đã được điều chỉnh<sup>4</sup>.

#### ***b. Giai đoạn 1960-1980***

Giai đoạn này, do nhu cầu quản lý của thời kỳ quá độ tiến lên xã hội chủ nghĩa, chúng ta tổ chức ra rất nhiều đầu mối để quản lý. Ví dụ: nông trường; công nghiệp nặng; công nghiệp nhẹ; điện. Số lượng các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực khá lớn có lúc lên đến 31 đầu mối<sup>5</sup>.

#### ***c. Giai đoạn 1981-1992***

---

<sup>4</sup> Xem Lịch sử chính phủ Việt Nam tập 1(1945-1955) và tập 2 (1955-1975)

<sup>5</sup>Xem Lịch sử chính phủ Việt Nam tập 2 (1955-1970) và tập 3 (1975-2005)

Từ sau khi có Hiến pháp 1980, đỉnh cao nhất của số lượng các bộ là hay phân chia thành các ngành, lĩnh vực để quản lý là 43<sup>6/</sup>. Tuy nhiên, các bước tiếp theo đã có sự thay đổi nhất định và số lượng các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành (bộ) giảm dần.

#### *d. Giai đoạn 1992- 2012*

Giai đoạn này, chúng ta đã có những cải cách, điều chỉnh và từng bước cơ cấu lại tổ chức hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước và số lượng các bộ giảm; các bộ quản lý nhà nước nhiều ngành hơn là đơn ngành<sup>7/</sup>.

Tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIII đã phê duyệt danh sách các bộ giai đoạn 2011-2016 bao gồm:

1. Bộ Quốc phòng
2. Bộ Công an
3. Bộ Ngoại giao
4. Bộ Tư pháp
5. Bộ Tài chính
6. Bộ Công Thương
7. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội
8. Bộ Giao thông vận tải
9. Bộ Xây dựng
10. Bộ Thông tin và Truyền thông
11. Bộ Giáo dục và Đào tạo
12. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
13. Bộ Kế hoạch và Đầu tư
14. Bộ Nội vụ
15. Bộ Y tế
16. Bộ Khoa học và Công nghệ
17. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch
18. Bộ Tài nguyên và Môi trường
19. Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ
20. Thanh tra Chính phủ
21. Ngân hàng Nhà nước
22. Ủy ban Dân tộc

#### ***1.2.6. Một số nhận xét về phân chia ngành theo bộ***

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước hay triển khai tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống mang tính toàn diện trên tất cả các vấn đề, hoạt động của đời sống chính trị - kinh tế - văn hóa - xã hội. Sự gia tăng nhiều nội dung hoạt động nhưng có thể vẫn thuộc phạm vi phân chia có tính chất cơ bản hoạt động của đời sống chính trị - xã hội theo những nhóm khác nhau.

---

<sup>6</sup> Xem Lịch sử chính phủ Việt Nam Tập 3.

<sup>7</sup> Xem lịch sử chính phủ Việt Nam Tập 3; 1975-2005; Các nghị quyết của Kỳ họp thứ nhất Quốc hội Khóa IX; X; XI; XII và XIII về phê chuẩn đề nghị danh sách các bộ của chính phủ nhiệm kỳ tương ứng.

Nguyên tắc chung để phân chia ngành và gắn liền với phân chia đó để tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành, ngành thuộc bộ máy hành chính nhà nước trung ương mang tính tương đối.

Vấn đề cơ bản là sự lựa chọn một cơ cấu tổ chức bộ máy như thế nào để thích ứng với hoạt động quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực. Do đó, bộ máy hành chính nhà nước gắn với nó là các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành cũng sẽ thay đổi. Điều đó vừa mang tính khoa học, vừa mang tính chủ quan của những nhà quản lý - những cơ quan quyết định về số lượng các đầu mối.

Từ sự phân chia ngành theo bộ, có thể đưa ra một số nhận xét như sau:

- Xu hướng chung từ khi thành lập nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa cho đến nay là chúng ta đều thành lập các bộ (hoặc tên gọi tương đương) để quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, ngành khác nhau.

- Sự phân chia thành các cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo ngành, lĩnh vực không hoàn toàn giống nhau;

- Cùng với sự thay đổi theo thời gian, số lượng các đầu mối của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trung ương để quản lý ngành cũng thay đổi và theo xu hướng giảm dần. Các nhiệm kỳ gần đây từ sau 2002 số lượng chỉ còn 22 đầu mối.

- Nhiều đầu mối được tư duy theo hình thức đa ngành (nông nghiệp, phát triển nông thôn,...), nhưng cũng có bộ được coi là đơn ngành. Tuy nhiên do cách quan niệm ngành nên bộ đa ngành hay bộ có tính đơn ngành chưa rõ. Ngành Giao thông vận tải hay đa ngành giao thông vận tải.

- Cách thức thành lập bộ đa ngành bằng việc sáp nhập nhiều bộ được coi là đơn ngành trước đây lại với nhau. Tuy nhiên, bộ đa ngành những vấn đề chia quản lý thành đơn ngành khá độc lập với nhau. Kết quả là các bộ đa ngành lại phải thành lập thêm nhiều tổng cục (đơn ngành);

Xu hướng chung là các bộ đều “mở rộng cơ cấu tổ chức thêm nhiều đầu mối”. Tuy nhiên, nhiều vấn đề, hoạt động của xã hội mang tính thiết yếu và nhiều khi rất rõ ràng có thể xếp nó vào ngành nào, nhưng cuối cùng chưa giao được cho bộ đa ngành nào. Hệ quả là những vấn đề đó hình như bị buông lỏng quản lý. Nhập khẩu thực phẩm vào Việt Nam qua đường tiểu ngạch là ví dụ.

Để bố trí, sắp xếp lại hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các bộ quản lý đa ngành hay chuyên ngành, cần quyết tâm trong điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức bên trong của các bộ đa ngành. Có sự vậy mới tránh được sự chông chéo trùng lặp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo quan điểm ngành.

### **1.3. Quản lý nhà nước theo ngành**

#### ***1.3.1. Tổng quan chung về quản lý nhà nước theo ngành***

Quản lý nhà nước theo ngành tức quản lý nhà nước những lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội mang tính đặc thù. Quản lý nhà nước theo ngành là *hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước đối với các đơn vị, các tổ chức*

*kinh tế, văn hóa, xã hội có cùng cơ cấu kinh tế - kỹ thuật hay hoạt động với cùng một mục đích giống nhau nhằm làm cho hoạt động của các tổ chức, đơn vị này phát triển một cách đồng bộ, nhịp nhàng, đáp ứng được yêu cầu của nhà nước và xã hội. Hoạt động quản lý theo ngành được thực hiện với hình thức, qui mô khác nhau, có thể trên phạm vi toàn quốc, trên từng địa hay một vùng lãnh thổ.*

### ***1.3.2. Pháp luật nhà nước về quản lý nhà nước theo ngành***

Pháp luật quản lý theo ngành bao quát toàn diện các hoạt động của ngành và không bị giới hạn bởi phạm vi lãnh thổ. Pháp luật về quản lý theo ngành xác định nội dung quản lý theo ngành, xác định chủ thể quản lý nhà nước theo ngành, có trách nhiệm quản lý ngành trong phạm vi cả nước, đồng thời, phân định trách nhiệm của các cấp quản lý đối với hoạt động của ngành. Cùng với sự phát triển của ngành, hệ thống pháp luật của ngành không ngừng được hoàn thiện để tạo ra khuôn khổ pháp lý cần thiết cho vận động và phát triển của ngành. Ví dụ như ngành giáo dục và đào tạo, trước sự phát triển của giáo dục đại học, Luật Giáo dục là luật khung, chỉ mới quy định một số vấn đề chung về giáo dục đại học, các văn bản quản lý khác thì còn phân tán, hiệu lực pháp lý chưa cao, vì vậy, để đáp ứng yêu cầu quản lý ngành, Luật Giáo dục Đại học đã được xây dựng và ban hành, xác định vai trò chủ thể chính quản lý nhà nước giáo dục đại học là Bộ Giáo dục và Đại học. Có một thực tế là các ngành có vai trò, vị trí quan trọng đời sống kinh tế - xã hội là những ngành được quan tâm xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quản lý nhà nước về ngành.

- Luật Hải quan được xây dựng từ năm 2001 quy định quản lý nhà nước về hải quan đối với hàng hoá được xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài; quy định về tổ chức và hoạt động của Hải quan. Các quy định này góp phần hình thành cơ cấu tổ chức quản lý nhà nước về hải quan có hệ thống và các cấp quản lý được phân giao nhiệm vụ và quyền hạn để thực hiện chức năng quản lý ngành.

- Luật doanh nghiệp được xây dựng nhằm tạo lập môi trường pháp lý cho sự ra đời của các loại hình doanh nghiệp. Luật cũng xác định nội dung quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp, trách nhiệm quản lý của Chính phủ, các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, quy định về cơ cấu, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đăng ký kinh doanh... Tất cả những quy định này nhằm đảm bảo hoạt động quản lý doanh nghiệp có hiệu lực, hiệu quả.

- Luật Di sản văn hóa năm 2001, sửa đổi, bổ sung năm 2009 xác lập các quy định quản lý nhà nước đối với di sản văn bản: Nội dung quản lý nhà nước về di sản văn hóa bao gồm: 1. Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển sự nghiệp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa; 2. Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa; 3. Tổ chức, chỉ đạo các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về di sản văn hóa; 4. Tổ chức, quản lý hoạt động nghiên cứu khoa học; đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ chuyên môn về di sản văn hóa; 5. Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn



lực để bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa; 6. Tổ chức, chỉ đạo khen thưởng trong việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa; 7. Tổ chức và quản lý hợp tác quốc tế về bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa; 8. Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về di sản văn hóa. Luật cũng quy định thẩm quyền của Chính phủ, trách nhiệm quản lý theo ngành của Bộ Văn hoá, thể thao và du lịch, các bộ ngành liên quan, Ủy ban nhân dân trong quản lý nhà nước đối với các di sản văn hoá.

### ***1.3.3. Cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành***

#### ***a. Trung ương***

Tùy theo mức độ chuyên ngành, chuyên môn hóa rộng hay hẹp mà các bộ có thể là bộ đa ngành. Mỗi một ngành chịu trách nhiệm quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành.

Luật tổ chức chính phủ quy định “Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật”.

Tùy theo từng giai đoạn khác nhau mà số lượng các bộ quản lý ngành sẽ khác nhau.

Ví dụ, hiện nay (2012) Chính phủ trung ương của Việt Nam chỉ có 22 bộ, cơ quan ngang bộ nhằm thực hiện quản lý nhà nước các vấn đề mang tính ngành, liên ngành cần quản lý. Nếu theo danh mục thống kê ngành kinh tế (21) thì có thể thấy các cơ quan quản lý nhà nước ngành có thể sự kết hợp của nhiều ngành theo niên giám thống kê. Đồng thời có những ngành của thống kê lại chia thành nhiều bộ.

#### ***b. Địa phương***

Về nguyên tắc, chính quyền địa phương : Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân là cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. Hai chủ thể này thực hiện quản lý nhà nước mang tính toàn diện tất cả các vấn đề (ngành) trên địa bàn lãnh thổ.

Giúp việc cho hoạt động quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành trên địa bàn lãnh thổ được thực hiện thông qua các cơ quan chuyên môn. Số lượng các cơ quan chuyên môn mang tính chuyên ngành cũng như loại ngành do chính phủ quy định. Và trên nguyên tắc, không phải ở trung ương có bao nhiêu bộ ngành, ở địa phương cần có bấy nhiêu cơ quan chuyên môn.

Các cơ quan chuyên môn được tổ chức ở hai cấp hành chính: cấp tỉnh và cấp huyện.

Theo quy định thì các cơ quan chuyên môn thực hiện:

- Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành,

lĩnh vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và theo quy định của pháp luật.

- Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên.

Số lượng và tên gọi của các cơ quan chuyên môn có thể thay đổi. Danh sách cơ quan chuyên môn cấp tỉnh hiện hành gồm:

- Sở Nội vụ:
- Sở Tư pháp:
- Sở Kế hoạch và Đầu tư:
- Sở Tài chính:
- Sở Công Thương:
- Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn:
- Sở Giao thông vận tải:
- Sở Xây dựng:
- Sở Tài nguyên và Môi trường:
- Sở Thông tin và Truyền thông:
- Sở Lao động - Thương binh và Xã hội:
- Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch:
- Sở Khoa học và Công nghệ:
- Sở Giáo dục và Đào tạo:
- Sở Y tế:
- Thanh tra tỉnh:
- Văn phòng Ủy ban nhân dân.<sup>8/</sup>

Tất cả những chủ thể quản lý nhà nước theo ngành đều được pháp luật quy định. Ví dụ các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục bao gồm:

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về giáo dục;
- Chính phủ trình Quốc hội trước khi quyết định những chủ trương lớn có ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ học tập của công dân trong phạm vi cả nước, những chủ trương về cải cách nội dung chương trình của một cấp học; hằng năm báo cáo Quốc hội về hoạt động giáo dục và việc thực hiện ngân sách giáo dục;
- Bộ Giáo dục và Đào tạo chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục;

---

<sup>8</sup> Xem chi tiết nghị định 13/2008 và Nghị định 14/2008. Nên đối chiếu so sánh với nghị định 171 và 172/2003 cũng về cơ quan chuyên môn. Đồng thời tham khảo văn bản dự thảo về thay đổi cơ quan chuyên môn.

- Bộ, cơ quan ngang bộ phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục theo thẩm quyền;

- Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục theo sự phân cấp của Chính phủ và có trách nhiệm bảo đảm các điều kiện về đội ngũ nhà giáo, tài chính, cơ sở vật chất, thiết bị dạy học của các trường công lập thuộc phạm vi quản lý, đáp ứng yêu cầu mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục tại địa phương.

#### ***1.3.4. Những nội dung cơ bản về quản lý nhà nước theo ngành***

- Xây dựng hệ thống văn bản pháp luật có liên quan;
- Xây dựng chiến lược, chính sách phát triển ngành;
- Xây dựng các chương trình, dự án phát triển ngành mang tính quy hoạch;
- Tìm kiếm nguồn ngân sách hỗ trợ phát triển ngành;
- Hợp tác quốc tế trong phát triển ngành;
- Phát triển nguồn nhân lực ngành;
- Xây dựng bộ máy quản lý nhà nước theo ngành;

Nội dung quản lý nhà nước theo ngành được quy định cụ thể trong từng luật chuyên ngành. Có thể lựa chọn từng luật phù hợp với ngành hay địa phương để giới thiệu. Ví dụ: Nội dung quản lý nhà nước về giáo dục trong Luật Giáo dục quy định:

- Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển giáo dục;

- Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về giáo dục; ban hành điều lệ nhà trường; ban hành quy định về tổ chức và hoạt động của cơ sở giáo dục khác;

- Quy định mục tiêu, chương trình, nội dung giáo dục; tiêu chuẩn nhà giáo; tiêu chuẩn cơ sở vật chất và thiết bị trường học; việc biên soạn, xuất bản, in và phát hành sách giáo khoa, giáo trình; quy chế thi cử và cấp văn bằng, chứng chỉ;

- Tổ chức, quản lý việc bảo đảm chất lượng giáo dục và kiểm định chất lượng giáo dục;

- Thực hiện công tác thống kê, thông tin về tổ chức và hoạt động giáo dục;

- Tổ chức bộ máy quản lý giáo dục;

- Tổ chức, chỉ đạo việc đào tạo, bồi dưỡng, quản lý nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục;

- Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục;

- Tổ chức, quản lý công tác nghiên cứu, ứng dụng khoa học, công nghệ trong lĩnh vực giáo dục;
- Tổ chức, quản lý công tác hợp tác quốc tế về giáo dục;
- Quy định việc tặng danh hiệu vinh dự cho người có nhiều công lao đối với sự nghiệp giáo dục;
- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về giáo dục; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về giáo dục<sup>9</sup>.

## **2. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO PHÂN CHIA LÃNH THỔ**

### **2.1. Phân chia vùng kinh tế theo lãnh thổ**

#### ***2.1.1. Tổng quan chung về phân chia vùng kinh tế theo lãnh thổ***

Lãnh thổ (territory) là một thuật ngữ có nhiều nghĩa khác nhau. Trong chính trị học, có thể hiểu lãnh thổ theo những cách tiếp cận theo chủ quyền; quyền lực; trong nhiều lĩnh vực khoa học khác, lãnh thổ cũng có thể được tiếp cận theo khu vực mà một ai đó chiếm giữ, ngay cả động vật chiếm giữ.

Trong quản lý, việc phân chia lãnh thổ gắn liền với một quốc gia nhất định và cũng có nhiều cách tiếp cận.

Ở nhiều nước như Canada, Australia, lãnh thổ (territory) được sử dụng để phân biệt với những vùng quản lý hành chính nhà nước được xác định nhiều quyền tự quản lý như Tỉnh hay bang.

Một số tài liệu gọi lãnh thổ là một vùng đất nằm trong chủ quyền của quốc gia; cũng có thể coi lãnh thổ là một vùng được đánh dấu phạm vi nhằm những mục tiêu nhất định.

Tuy nhiên, lãnh thổ cũng có thể hiểu theo nghĩa đơn giản hơn của địa lý kinh tế. Lãnh thổ được hiểu như là một vùng lãnh thổ có những đặc trưng kinh tế - chính trị- văn hóa, xã hội chạy dài trên một vùng đất, biển nhất định. Ví dụ, các nước theo Đạo hồi nằm trên vùng Vịnh Pexich cũng là thể gọi là vùng lãnh thổ Đạo hồi.

Trong nhiều tài liệu thuật ngữ lãnh thổ và địa phương gắn liền và sử dụng thay thế lẫn nhau khi coi địa phương là một vùng lãnh thổ có những đặc trưng, đặc điểm nhất định nhằm phân biệt nó với các vùng đất (lãnh thổ khác).

#### ***2.1.2. Một số cách tiếp cận về phân chia vùng kinh tế theo lãnh thổ***

Phân chia vùng lãnh thổ theo cách tiếp cận chung, chưa phụ thuộc vào mục tiêu, ý định của các nhà quản lý (nhà nước) thường dựa vào những tiêu chí chung, phổ biến đặc trưng cho kinh tế, chính trị, văn hóa xã của vùng đất đó. Do đó, không có một chuẩn mực để phân chia quốc gia theo những vùng, lãnh thổ.

Dưới thời Pháp thuộc, Pháp chia Việt Nam theo ba vùng khác nhau: Nam Bộ; Trung bộ và Bắc bộ. Và tiếp theo sau đó, chúng ta cũng chia lãnh thổ quốc gia thành các vùng lãnh thổ khác.

<sup>9</sup> Xem chi tiết Luật Giáo dục 2010 sửa đổi

### *a. Vùng kinh tế*

Đây là cách phân chia được thực hiện trong hai lần Việt Nam xây dựng “tổng sơ đồ phát triển kinh tế - xã hội 1980-1986 và 1986-1990.

Theo Tổng sơ đồ phân bổ lực lượng sản xuất, các vùng kinh tế ở Việt Nam thường được hiểu tương đương với vùng địa lý, gồm: Đông Bắc Bộ, Tây Bắc Bộ, Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ, Duyên hải Nam Trung Bộ, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long. Gắn với từng vùng đó, chính phủ đã tiến hành nghiên cứu một số vấn đề liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, những chiến lược phát triển như trên không khả thi khi triển khai do thiếu một cơ quan quản lý mang tính “vùng”.

Trong xu hướng phát triển chung, các vùng trên nổi lên một số vùng lặn cận một số tỉnh có trình độ phát triển kinh tế - xã hội cao hơn làm trung tâm và xây dựng thành vùng vùng kinh tế trọng điểm như vùng Kinh tế trọng điểm: Bắc Bộ, Trung Bộ, phía Nam và Đồng bằng Sông Cửu long. Theo đề xuất của Bộ xây dựng về quy hoạch xây dựng, sẽ chia Việt Nam thành 9 vùng.

Tuy nhiên, dù có phê duyệt các vùng trên bằng quyết định của Thủ tướng chính phủ, thì hoạt động quản lý theo các vùng trên sẽ mang tính tương đối và phụ thuộc vào trung ương, hơn là các địa phương. Nếu không gắn vùng lãnh thổ đó với một cơ quan quản lý nhà nước mang tính lãnh thổ, mọi ý tưởng về quản lý sẽ không thành công.

### *b. Vùng công nghiệp*

Cũng có thể chia lãnh thổ quốc gia thành các lãnh thổ nhỏ hơn, thành các vùng lấy tiêu chí phát triển công nghiệp. Mỗi quốc gia có những cách khác nhau để xác định tiêu chí vùng công nghiệp và cũng có thể phân chia thành nhiều vùng (lãnh thổ) chức năng các loại. Ở Việt Nam, công nghiệp được phân chia thành 6 vùng<sup>10/</sup>.

### *c. Vùng nông nghiệp*

Việt Nam là đất nước sản xuất nông nghiệp. Do đó, chia quốc gia thành các vùng mang tính chất sinh thái nông nghiệp được quan tâm. Hiện nay, có thể chia thành 8 vùng sinh thái nông nghiệp như sau:

- Vùng Tây Bắc: gồm 4 tỉnh Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Hoà Bình.
- Vùng Đông Bắc: gồm 11 tỉnh Cao Bằng, Lạng Sơn, Bắc Kạn, Thái Nguyên, Quảng Ninh, Bắc Giang, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Tuyên Quang, Phú Thọ.
- Vùng đồng bằng sông Hồng: gồm 11 tỉnh Hải Phòng, Hải Dương, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hà Nội, Hà Tây, Thái Bình, Nam Định, Hà Nam, Ninh Bình, Vĩnh Phúc.

---

<sup>10</sup> Quyết định số 73/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 4/4/2006 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển các ngành công nghiệp Việt Nam theo các vùng lãnh thổ đến năm 2010, tầm nhìn đến năm 2020

- Vùng Bắc Trung bộ: gồm 6 tỉnh Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên - Huế.

- Vùng Nam Trung bộ: gồm 5 tỉnh Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hoà.

- Vùng Tây Nguyên: gồm 5 tỉnh Lâm Đồng, Đắk Nông, Đắk Lắk, Gia Lai, Kon Tum.

- Vùng Đông Nam bộ: gồm 6 tỉnh Đồng Nai, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Thành phố Hồ Chí Minh, Ninh Thuận, Bình Thuận.

- Vùng Tây Nam bộ: gồm 13 tỉnh Long An, Bến Tre, Đồng Tháp, Sóc Trăng, Vĩnh Long, Cần Thơ, Hậu Giang, Tiền Giang, Bạc Liêu, Cà Mau, Kiên Giang, An Giang, Trà Vinh.

*d. Vùng sâu, vùng xa:* Dựa vào một số tiêu chí đặc biệt khó khăn về kinh tế, nhà nước cũng phân loại vùng lãnh thổ thuộc diện cơ các xã khó khăn.

*e. Khu vực đô thị:* Căn cứ vào những tiêu chí về đô thị để phân chia thành các vùng đô thị<sup>11</sup>.

*g. Khu vực nông thôn:* Ngoài khu vực đô thị hay các vùng đô thị, thì còn lại là các vùng, lãnh thổ nông thôn.

Điều cần chú ý là tất cả các cách phân loại vùng lãnh thổ nêu trên chỉ mang tính đặc trưng kinh tế - kỹ thuật hay các yếu tố của sự phát triển. Điều đó sẽ không có nhiều ý nghĩa khi xác định các yêu cầu về quản lý mà chỉ là những định hướng chung.

### **2.1.3. Phân chia địa giới hành chính**

Cho đến nay, chưa có định nghĩa thống nhất về địa giới hành chính. Các văn bản pháp luật cũng chưa đưa ra được một định nghĩa chính thức về cách thức xác định địa giới hành chính. Một số tài liệu tham khảo nước ngoài về địa giới hành chính (*administrative boundary*): ranh giới của một vùng lãnh thổ chịu sự quản lý của các chủ thể xác định.

Có thể thống nhất một số cách tiếp cận về địa giới hành chính:

Địa giới hành chính là ranh giới phân biệt đất đai và số dân của địa phương này với địa phương khác do cấp quản lý có thẩm quyền quy định.

Địa giới hành chính là cơ sở pháp lý để phân vạch ranh giới trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương đối với dân cư, đất đai và mọi hoạt động khác thuộc phạm vi cấp quản lý.

Đường ranh giới phân chia các đơn vị hành chính, cơ sở pháp lý phân định phạm vi trách nhiệm của bộ máy hành chính nhà nước các cấp trong việc quản lý dân cư, đất đai, kinh tế, chính trị văn hoá và xã hội ở địa phương.

#### **a. Nguyên tắc chung phân chia địa giới hành chính**

---

<sup>11</sup> Luật quy hoạch đô thị (2009) có hiệu lực từ 01/01/2010; Nghị định số 42/2009/NĐ-CP của Chính phủ về việc phân loại đô thị

Cho đến nay, các nước cũng như Việt Nam chưa có một nguyên tắc thống nhất để phân chia địa giới hành chính các cấp. Các tiêu chí cụ thể để xác định ranh giới của các lãnh thổ hành chính cũng chưa được xác định cụ thể. Một vài tiêu chí để xác định khu đô thị (thành phố trực thuộc trung ương) cũng chưa thật rõ ràng (ví dụ vùng ngoại ô sẽ đến ranh giới nào). Nhiều nước trên thế giới cũng tương tự. Chính vì vậy, cùng tên gọi là “tỉnh”, nhưng có những tỉnh diện tích rất lớn, có những tỉnh diện tích lại nhỏ hơn nhiều lần, trong khi đó, tiêu chí dân số cũng chịu thách thức tương tự.

Do đó, mỗi một vùng lãnh thổ được xác định thông qua địa giới hành chính có thể phụ thuộc vào một số yếu tố có tính nguyên tắc sau:

- Tính lịch sử của quá trình hình thành vùng lãnh thổ được xác định bằng một ranh giới cụ thể;

- Tính xã hội của vùng lãnh thổ như nét chung về phong tục tập quán; diện tích đất đai (đất tự nhiên, xây dựng, canh tác, mặt nước), dân số, các mối quan hệ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, dân tộc, lịch sử, truyền thống, tập quán và tình cảm của dân cư địa phương.

- Mỗi một ranh giới hành chính được xác định dựa trên một văn bản mang tính pháp lý của quốc gia. Ví dụ, Việt Nam được xác lập thông qua văn bản pháp luật của Quốc hội (nghị quyết) hoặc văn bản lập quy của chính phủ (nghị định);

- Địa giới hành phải được xác định rõ ràng bằng những mốc, những dấu hiệu cụ thể có tính pháp lý. Ví dụ, trong quyết định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, quy định một số yếu tố để xác định, thể hiện địa giới hành chính.

*b. Lịch sử phân chia địa giới hành chính ở Việt Nam qua 4 Hiến pháp: 1946, 1959, 1980 và 1992*

Về nguyên tắc chung, Hiến pháp là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất xác định các hình thức phân chia quốc gia thành các vùng lãnh thổ. Nhưng việc xác định ranh giới của các vùng lãnh thổ thuộc các cấp khác nhau, các Hiến pháp đều không quy định. Việc thành lập, giải thể, hợp nhất, sáp nhập các vùng lãnh thổ khác nhau được thực hiện bằng các loại văn bản khác.

Tên gọi và số lượng trật tự lớn nhỏ của các vùng lãnh thổ có thể khác nhau qua các thời kỳ. Nhưng nguyên tắc chung là các vùng lãnh thổ nhỏ nằm trong vùng lớn và vùng lãnh thổ lớn nhất là vùng sát với trung ương.

*- Hiến pháp 1946*

Điều 57, Hiến pháp năm 1946 quy định: *Nước Việt Nam về phương diện hành chính gồm có ba bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã.* Vùng lãnh thổ hay địa giới hành

chính thời kỳ này được phân thành 4 cấp, ngoài các cấp xã, huyện, tỉnh và cấp Bộ (có 3 Bộ: Bắc Bộ, Trung Bộ, Nam Bộ)<sup>12/</sup>.

*- Hiến pháp 1959*

Theo Hiến pháp năm 1959, Việt Nam Dân chủ Cộng hòa vùng lãnh thổ được phân định như sau:

- + Nước chia thành tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương;
- + Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã;
- + Huyện chia thành xã, thị trấn.
- + Các đơn vị hành chính trong khu vực tự trị do luật định<sup>13</sup>.

So với Hiến pháp 1946, vùng lãnh thổ sát với trung ương không còn là bộ mà là tỉnh và cùng với tỉnh có vùng lãnh thổ gắn với tên gọi khu tự trị.

*- Hiến pháp 1980*

Theo Hiến pháp 1980, vùng lãnh thổ quốc gia được chia thành:

- + Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương;
- + Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;
- + Huyện chia thành xã và thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

*- Hiến pháp 1992*

Phân chia địa giới hành chính và gắn với nó là các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

- + Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- + Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;
- + Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Nói tóm lại, qua cả bốn bản hiến pháp, phân chia vùng lãnh thổ và địa giới hành chính ở Việt Nam về nguyên tắc có ba cấp. Quy mô của từng vùng lãnh thổ không được xác định một cách tuyệt đối. Số lượng thường biến động qua các thời kỳ với tất cả các loại, cấp vùng lãnh thổ<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Chi tiết của phân chia thành các vùng lãnh thổ các cấp từ xã lên đến Bộ và sự thay đổi, tìm đọc trong lịch sử chính phủ Việt Nam qua các thời kỳ.

<sup>13</sup> Hiến pháp 1959

<sup>14</sup> Đọc bài “Bốn lần điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội thời kỳ 1954-2008” trên *Với Thăng Long - Hà Nội*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2011



### *c. Địa giới hành chính và chính quyền địa phương*

Xét về nguyên tắc chung, phân chia vùng lãnh thổ quốc gia và xác định rõ địa giới hành chính của từng vùng lãnh thổ nhằm để thực hiện các hoạt động quản lý trên từng vùng lãnh thổ đó.

Trong thuật ngữ chính quyền địa phương ở Việt Nam có thể hiểu bao gồm hai nhóm yếu tố: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (có thời kỳ được gọi là Ủy ban hành chính).

Trong một số thời kỳ, các vùng lãnh thổ có địa giới hành chính xác định nhưng không đồng thời tồn tại cả hai chủ thể quản lý đó. Điều đó cũng có nghĩa là những vùng lãnh thổ gắn với địa giới hành chính mà chỉ có Ủy ban nhân dân hay Ủy ban hành chính thì mô hình quản lý ở đó mang tính hành chính hơn là chính quyền địa phương đầy đủ.

#### *- Hiến pháp 1946 quy định:*

+ Ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã có Hội đồng nhân dân do đầu phiếu phổ thông, trực tiếp bầu ra.

+ Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã hay xã cử ra Ủy ban hành chính.

+ Ở bộ và huyện, chỉ có Ủy ban hành chính. Ủy ban hành chính bộ do Hội đồng các tỉnh và thành phố bầu ra. Ủy ban hành chính huyện do Hội đồng các xã bầu ra.

Như vậy, xét về nguyên tắc chính quyền địa phương, thì chỉ ở tỉnh, thành phố, thị xã, xã có chính quyền địa phương (bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính).

Vùng lãnh thổ huyện và bộ không có hội đồng nhân dân. Đây là một mô hình đặc biệt.

#### *- Hiến pháp 1959 quy định:*

+ Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính.

+ Các thành phố có thể chia thành khu phố có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính theo quyết định của Hội đồng Chính phủ.

+ Hội đồng nhân dân bầu ra Ủy ban hành chính và có quyền bãi miễn các thành viên của Ủy ban hành chính.

+ Hội đồng nhân dân bầu và bãi miễn Chánh án Tòa án nhân dân cấp mình.

Xét trên quan điểm chính quyền địa phương thì Hiến pháp 1959 xác định các vùng lãnh thổ gắn với địa giới hành chính xác định là đơn vị hành chính và mỗi đơn vị hành chính đều có đủ cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Khác với Hiến pháp 1946, một số vùng lãnh thổ có ranh giới được xác định

nhưng không có chính quyền địa phương (tức không có Hội đồng nhân dân do nhân dân địa phương bầu ra).

- *Hiến pháp 1980 quy định:*

+ Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương;

+ Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;

+ Huyện chia thành xã và thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

+ Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

+ Hội đồng nhân dân bầu ra Ủy ban nhân dân và chánh án tòa án nhân dân cùng cấp

Theo quy định trên, tất cả các vùng lãnh thổ, các đơn vị hành chính đều có đầy đủ cả hai nhóm yếu tố: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

- *Hiến pháp 1992 quy định:*

+ Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

+ Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;

+ Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

+ Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định.

Như vậy, so với ba bản Hiến pháp trước đây, quyền quyết định có hay không có chính quyền địa phương hoàn chỉnh tại các vùng lãnh thổ, các đơn vị hành chính được trao cho luật quy định. Điều này có thể dễ dàng hơn khi sửa đổi.

Theo Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thì: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính sau đây:

+ Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh);

+ Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện);

+ Xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã)<sup>15</sup>.

Từ 1994 đến nay, hệ thống tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương luôn đồng thời có mặt đầy đủ hai chủ thể là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trừ 10 tỉnh, thành phố thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở quận, huyện, phường theo Nghị quyết trung ương lần thứ 5 Khóa X. Điều này cũng sẽ giống như mô hình trước đây đã quy định, sẽ có những vùng lãnh thổ không có chính quyền địa phương đầy đủ mà chỉ có tổ chức hành chính nhà nước.

---

<sup>15</sup>Điều 4 của Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân (1994 và 2003)

## **2.2. Thiết lập cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo lãnh thổ**

### **2.2.1. Tổng quan về bộ máy hành chính nhà nước theo lãnh thổ**

#### *a. Hành chính nhà nước ở địa phương*

Chính quyền địa phương của Việt Nam là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước thống nhất, bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra và các cơ quan, tổ chức khác được thành lập trên cơ sở các cơ quan quyền lực nhà nước này theo quy định của pháp luật nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương, trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hoà giữa lợi ích nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước.

Hành chính nhà nước ở địa phương gắn liền với thẩm quyền, trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp. Hành chính nhà nước ở địa phương là thành tố của hệ thống hành chính nhà nước, thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở.

Hành chính nhà nước ở địa phương thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành. Chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân các cấp trải rộng trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội, văn hoá, an ninh, quốc phòng, thực thi pháp luật. Tính đa dạng trong hoạt động của hành chính nhà nước ở địa phương đòi hỏi hành chính nhà nước ở địa phương cần phải quy định sự tương xứng về nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của mỗi cấp hành chính nhà nước ở địa phương, bảo đảm các cơ quan này thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ.

#### *b. Thực thi quyền hành pháp địa phương*

Quyền hành pháp ở địa phương gắn liền với nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân các cấp. Quyền hành pháp ở Việt Nam gắn với tính chấp hành và tính hành chính nhà nước (điều hành). Từ trách nhiệm chấp hành, Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. Từ góc độ trách nhiệm điều hành, Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở. Tính hành chính làm cho quyền hành pháp ở địa phương có tính độc lập tương đối, có khả năng phát huy được tính chủ động, sáng tạo của mình trong việc quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội.

### **2.2.2. Chính quyền địa phương**

#### *a. Hội đồng đại diện*

Trong cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương ở hầu hết các quốc gia, cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của người dân luôn được thiết lập theo

cơ chế dân cử. Hội đồng đại diện có ý nghĩa quan trọng trong tổ chức quản lý đời sống kinh tế - xã hội ở địa phương. Hội đồng đại diện nhân danh cộng đồng để nói tiếng nói của dân cư, nhân danh cộng đồng để giám sát hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Hiệu quả hoạt động của Hội đồng đại diện không chỉ ảnh hưởng đến hoạt động, sự tín nhiệm của dân cư với Hội đồng mà còn tác động đến hiệu quả hoạt động chung của chính quyền địa phương.

Ở Việt Nam, Hội đồng nhân dân được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

Tính chất đại diện của Hội đồng nhân dân được thực hiện thông qua hoạt động của Hội đồng nhân dân và hoạt động của mỗi đại biểu Hội đồng nhân dân.

#### *b. Cơ quan chuyên môn, chấp hành*

Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Ủy ban nhân dân các cấp có hai tư cách: *thứ nhất*, Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thực hiện chức năng hành chính nhà nước theo sự phân cấp của Chính phủ; *thứ hai*, Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân với mức độ tự quản nhất định (devolution). Do đó, Ủy ban nhân dân có trách nhiệm triển khai các công việc quản lý mang tính chất địa phương (tỉnh, huyện, xã). Trên nguyên tắc của phân cấp quản lý, Hội đồng nhân dân được thực hiện theo nguyên tắc trao quyền, trong khi đó Ủy ban nhân dân được thực hiện theo nguyên tắc ủy quyền. Đồng thời Ủy ban nhân dân lại là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân. Điều này tạo cho Ủy ban nhân dân tính phức tạp trong hoạt động quản lý. Với cả hai tư cách trên, Ủy ban nhân dân vừa thực hiện chức năng ủy quyền (đại diện) của chính quyền cấp trên, vừa thực hiện những công việc ủy quyền của Hội đồng nhân dân.

Đối với các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp tỉnh, các cơ quan này là cơ quan nằm trong quan hệ song trùng trực thuộc - vừa là cơ quan chuyên môn, chấp hành sự điều hành của Ủy ban nhân dân cùng cấp vừa là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc cơ quan hành chính cấp trên theo ngành dọc. Các cơ quan chuyên môn về bản chất thực hiện nhiệm vụ quản lý theo ngành và quản lý trên phạm vi lãnh thổ địa phương.

### **2.3. Quản lý theo lãnh thổ**

#### **2.3.1. Phân cấp quản lý nhà nước theo lãnh thổ**

Phân cấp quản lý được hiểu là chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước cấp trên cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện thường xuyên, lâu dài, ổn định trên cơ sở pháp luật. Thực chất của phân cấp

quản lý nhà nước là xác định lại sự phân chia thẩm quyền theo các cấp hành chính cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn.

Phân cấp quản lý nhà nước theo lãnh thổ gắn liền với sự phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ và phân công thẩm quyền hợp lý giữa các cấp chính quyền tương ứng cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của mỗi cấp để thực thi hiệu quả hơn hoạt động quản lý nhà nước.

Phân cấp quản lý nhà nước theo lãnh thổ xuất phát từ vai trò của mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ trong tổ chức không gian quản lý quốc gia. Tư duy về vị trí, vai trò của mỗi loại hình đơn vị này sẽ tác động đến việc xác định thẩm quyền của chính quyền trên đơn vị hành chính - lãnh thổ đó.

### **2.3.2. Nội dung quản lý nhà nước theo lãnh thổ**

#### *a. Những vấn đề chung*

Quản lý nhà nước theo lãnh thổ sự tác động có mục đích và định hướng của các cơ quan nhà nước đối với toàn bộ hoạt động kinh tế - xã hội trên một lãnh thổ nhất định, bao gồm tất cả các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội... thuộc các ngành khác nhau, không phân biệt thành phần xã hội và cấp quản lí, đóng và hoạt động trên địa bàn lãnh thổ đó. Lãnh thổ thường là một địa bàn có địa giới hành chính nhất định, được xem là một đơn vị hành chính - lãnh thổ (tỉnh, thành phố, đặc khu trực thuộc trung ương, huyện, quận...). Lãnh thổ cũng có thể là một vùng lãnh thổ mang những đặc trưng nào đó về mặt kinh tế - xã hội, phân bố trên hai hay nhiều địa phương, không phụ thuộc vào địa giới hành chính.

Quản lý nhà nước theo lãnh thổ có nhiệm vụ và quyền hạn: 1) Sử dụng đồng bộ tất cả các loại tài nguyên thiên nhiên và nguồn lực kinh tế trên lãnh thổ; bảo vệ tài nguyên và môi trường. 2) Tổ chức sản xuất hợp lý trên lãnh thổ, trên cơ sở sử dụng những tính ưu việt của tích tụ, chuyên môn hoá, hợp tác hoá và liên hiệp hoá sản xuất trên lãnh thổ. 3) Xác định quan hệ tối ưu giữa sản xuất, kết cấu hạ tầng sản xuất và kết cấu hạ tầng xã hội. 4) Bảo đảm việc thi hành pháp luật và tăng cường pháp chế trong tất cả các cơ quan, tổ chức, nhân viên nhà nước và nhân dân. 5) Quản lý dân số và lao động, phân bố dân cư và chăm lo đời sống nhân dân. 6) Giải quyết những vấn đề văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng. Quản lý nhà nước theo lãnh thổ thuộc chức năng quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội hoặc do một cơ quan nhà nước được chính phủ phân công phụ trách (đối với vùng lãnh thổ phân bố trên hai hay nhiều địa phương) và do hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp đảm nhiệm (đối với đơn vị hành chính lãnh thổ).

Ở nước ta, tuy có khác nhau về phạm vi và mức độ cụ thể, nhưng về cơ bản, theo quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Hội đồng nhân dân các cấp tỉnh, huyện, xã đều có các nhiệm vụ, quyền hạn:

+ Quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh

thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

+ Quyết định dự toán thu, chi ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu chi ngân sách địa phương và phân bổ ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình.

+ Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân (Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm nhân dân của Tòa án cùng cấp); bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu;

+ Thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương.

Theo quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

+ Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân tỉnh được quy định theo 14 lĩnh vực, của Ủy ban nhân dân huyện theo 11 lĩnh vực và của Ủy ban nhân dân xã theo 7 lĩnh vực, nhưng thực chất cũng là đầy đủ các lĩnh vực kinh tế - xã hội - an ninh, quốc phòng, xây dựng chính quyền, điểm khác biệt là càng xuống Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã càng có sự lồng ghép một số lĩnh vực gần nhau.

+ Đối với Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, quận, phường, bên cạnh việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn như Ủy ban nhân dân tỉnh, huyện, xã, còn có được bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn riêng phù hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị (các vấn đề về kết cấu hạ tầng đô thị, giao thông, bảo vệ môi trường và cảnh quan); Ủy ban nhân dân huyện thuộc địa bàn hải đảo cũng được bổ sung nhiệm vụ thực hiện các biện pháp để xây dựng, quản lý, bảo vệ đảo, vùng biển và dân cư trên địa bàn.

Để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của bộ máy quản lý nhà nước, pháp luật quy định cơ chế phân công, phân cấp giữa cơ quan trung ương và địa phương. Ngày 11/6/2003, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 121/2003/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình nghiên cứu xác định vai trò, chức năng và cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước giai

đoạn I (2003-2005). Ngày 30/6/2004, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP quy định về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trên các lĩnh vực chủ yếu nhất: quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên; doanh nghiệp nhà nước; hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức. Như vậy, cơ chế phân cấp giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương đã được quan tâm, điều chỉnh. Trên thực tế việc phân cấp giữa trung ương và địa phương khá mạnh và toàn diện, nhiều nhiệm vụ của chính quyền cấp trên đã được chuyển giao cho chính quyền cấp dưới. Các cấp chính quyền địa phương đã ngày càng chủ động hơn trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình nhằm phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

### *b. Tự quản địa phương*

Khái niệm “tự quản” theo nghĩa chung nhất là “tự mình trông coi, quản lý công việc, không cần có ai điều khiển”, hoặc “là một phương thức quản lý mở rộng dân chủ trên những mức độ khác nhau. Ở một cộng đồng lãnh thổ, chế độ tự quản thể hiện ở chỗ chính quyền địa phương tự quyết định công việc của địa phương. Trong trường hợp nào, chế độ tự quản cũng đặt dưới sự quản lý tập trung của cơ quan có thẩm quyền cấp trên và trong khuôn khổ pháp luật nhà nước”. Theo LePetit Larousse, tự quản được hiểu là tính độc lập, khả năng quyết định của một tổ chức, của một cá nhân so với quyền lực trung ương.

Ngày nay, tự quản địa phương là vấn đề không chỉ riêng ở một quốc gia mà đã trở thành vấn đề chung mang tính toàn cầu. Việt Nam đang tiến hành cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp trong đó có mục tiêu xây dựng chính quyền cơ sở trong sạch, vững mạnh, phát huy quyền làm chủ thực sự của nhân dân. Để thực hiện được mục tiêu đó trước hết cần đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương nhất là chính quyền cấp cơ sở.

*Thứ nhất* cần khắc phục cách nhìn nhận đơn giản chính quyền cấp cơ sở hoàn toàn là cấp dưới, trực thuộc và chịu sự chỉ đạo mọi mặt của chính quyền cấp trên.

*Thứ hai* cần xác định rõ vị trí độc lập tương đối của chính quyền xã, thị trấn đối với việc quyết định các công việc của địa phương trong phạm vi quyền tự chủ theo luật định và nhu cầu của chế độ tự quản cộng đồng dân cư trên địa bàn.

*Thứ ba* cần tạo cơ chế tự chủ về tài chính ngân sách và các nguồn lực để chính quyền cơ sở thực hiện tốt các công việc phục vụ trực tiếp nhu cầu của người dân trên địa bàn.

*Thứ tư* cần tạo cơ chế pháp lý để nhân dân địa phương trực tiếp bầu, bãi miễn cơ quan chính quyền của họ và cơ quan này chịu trách nhiệm trực tiếp trước nhân dân về tính hiệu quả trong hoạt động quản lý, điều hành.

### **3. MỐI QUAN HỆ GIỮA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO LÃNH THỔ**

#### **3.1. Phân biệt quản lý nhà nước theo ngành (vĩ mô, thống nhất) và quản lý nhà nước theo ngành gắn với đặc trưng lãnh thổ**

Thực chất quản lý nhà nước theo ngành hay quản lý nhà nước theo lãnh thổ hay kết hợp giữa quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ đều là cách nói khác nhau nhưng bản chất của nó đều là quản lý các vấn đề thuộc đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội xảy ra trên từng lãnh thổ. Và tất yếu, không có khái niệm quản lý nhà nước theo ngành chung chung.

Tuy nhiên, mỗi một vấn đề thuộc ngành xảy ra ở địa phương sẽ hoàn toàn không giống nhau. Ngay việc quản lý nhà nước sử dụng đất đai cũng không giống nhau tuyệt đối giữa các địa phương ở miền Bắc, ở Miền Nam hay ở miền Trung Tây nguyên.

Về khoa học quản lý, các vấn đề có thể tương đồng về bản chất nhưng xảy ra ở những môi trường khác nhau đòi hỏi phải quản lý theo những phương thức khác nhau. Cùng một vấn đề liên quan đến khiếu nại của công dân, môi trường chính trị - xã hội ở các vùng dân tộc sẽ khác với những vùng đô thị, do đó, cách thức giải quyết các vấn đề sẽ khác nhau.

Quản lý nhà nước theo ngành tức là tuân thủ những cách thức giải quyết mang tính định hướng chung của quản lý nhà nước theo ngành. Nhưng những nội dung quản lý nhà nước đó khi áp dụng trên từng địa phương khác nhau về phong tục, tập quán đòi hỏi phải có cách thức khác nhau. Vấn đề ngành xảy ra trên các địa phương sẽ đòi hỏi có cách xử lý khác nhau.

#### **3.2. Những nguyên tắc cơ bản về quản lý nhà nước ngành gắn liền với lãnh thổ**

Ngoài những nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước chung cho mọi ngành, lãnh thổ đã nêu trên, thì quản lý nhà nước theo ngành gắn với từng lãnh thổ phải tôn trọng 3 nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc thống nhất: nghĩa là trên quan điểm vĩ mô, định hướng phải thống nhất cả nước;

- Tôn trọng và thực thi pháp luật: Mọi hoạt động quản lý nhà nước ngành với lãnh thổ phải dựa trên văn bản pháp luật, không tùy tiện, vô nguyên tắc;

- Nguyên tắc tự quản, tự trị địa phương: có nghĩa là mỗi địa phương căn cứ vào quy định của pháp luật được quyền đưa ra những cách thức nhằm giải quyết các vấn đề ngành cụ thể trên địa bàn lãnh thổ. Điều này cũng có nghĩa là trao quyền cho địa phương được đưa ra những cách thức giải quyết gắn với điều kiện của từng vùng lãnh thổ (địa phương).

#### **3.3. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước ngành gắn với lãnh thổ**

**3.3.1. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trung ương tại địa phương (tân quyền - kho bạc, ngân hàng, thuế, quân đội, cảnh sát)**



Một số nước, cũng như ở Việt Nam, quản lý nhà nước theo từng ngành đặc trưng mang tính tập quyền. Đó chính là mô hình ngành dọc.

### **3.3.2. Tổ chức chính quyền địa phương các cấp**

Các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương bao gồm hai nhóm: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Đây là cơ quan quản lý nhà nước mang tính tổng hợp. Tuy thuộc vào mức độ phân cấp quản lý mà hệ thống các cơ quan chuyên môn theo ngành được tổ chức đến từng cấp chính quyền địa phương

### **3.4. Những nội dung cơ bản quản lý nhà nước theo lãnh thổ ở Việt Nam**

Quản lý nhà nước các vấn đề thuộc lĩnh vực kinh tế - xã hội theo vùng lãnh thổ được quy định trong các văn bản pháp luật của Việt Nam.

Từ khi nhà nước Việt Nam ra đời đã có 6 văn bản pháp luật quy định những nội dung hoạt động quản lý nhà nước theo lãnh thổ. Đó là:

- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (2003);
- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (1994);
- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (1989);
- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (1983);
- Pháp lệnh Quy định một số điểm về bầu cử và tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp trong thời chiến (1967);
- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp (1962)

#### **3.4.1. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 1994**

Ban hành năm 1994 sau khi có Hiến pháp 1992. Nội dung hoạt động quản lý nhà nước theo lãnh thổ của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

##### **a. Hội đồng nhân dân**

- Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên;

- Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;

- Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cấp mình và xuất phát từ lợi ích chung của đất nước, của nhân dân địa phương, Hội đồng nhân dân:

+ Quyết định những chủ trương và biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả

nước. Khi quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết; những nghị quyết về các vấn đề mà pháp luật quy định thuộc quyền phê chuẩn của cấp trên thì trước khi thi hành phải được cấp trên phê chuẩn;

+ Giám sát hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân về các lĩnh vực được quy định tại các điều 12, 13, 14, 15, 16, 17 và 18 của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân được quy định trên các lĩnh vực:

- Lĩnh vực kinh tế;
- Lĩnh vực văn hoá, xã hội và đời sống;
- Lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi trường;
- Lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội;
- Chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo;
- Lĩnh vực thi hành pháp luật;
- Lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính.

*b. Ủy ban nhân dân*

Ủy ban nhân dân tổ chức và chỉ đạo việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;

Nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện quản lý Nhà nước:

- Quản lý nhà nước ở địa phương trong các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ và môi trường, thể dục, thể thao, báo chí, phát thanh, truyền hình và các lĩnh vực xã hội khác, quản lý nhà nước về đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác, quản lý việc thực hiện tiêu chuẩn đo lường chất lượng sản phẩm hàng hoá;

- Tuyên truyền, giáo dục pháp luật, kiểm tra việc chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp trong cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương;

- Bảo đảm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội; thực hiện nhiệm vụ xây dựng lực lượng vũ trang và xây dựng quốc phòng toàn dân; thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, nhiệm vụ hậu cần tại chỗ, nhiệm vụ động viên, chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với các lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương, quản lý hộ khẩu, hộ tịch ở địa phương, quản lý việc cư trú, đi lại của người nước ngoài ở địa phương;

- Phòng chống thiên tai, bảo vệ tài sản của nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, bảo vệ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; chống tham nhũng, chống buôn lậu, làm hàng giả và các tệ nạn xã hội khác;

- Quản lý công tác tổ chức, biên chế, lao động tiền lương, đào tạo đội ngũ viên chức nhà nước và cán bộ cấp xã, bảo hiểm xã hội theo sự phân cấp của Chính phủ;

- Tổ chức và chỉ đạo công tác thi hành án ở địa phương theo quy định của pháp luật;

- Tổ chức, thực hiện việc thu, chi ngân sách của địa phương theo quy định của pháp luật; phối hợp với các cơ quan hữu quan để bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời các loại thuế và các khoản thu khác ở địa phương.

- Ủy ban nhân dân thực hiện việc quản lý địa giới đơn vị hành chính, xây dựng đề án phân vạch, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương đưa ra Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình cấp trên xét.

### **3.4.2. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 2003**

- Về nguyên tắc, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 cũng kế thừa những nội dung của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 nhưng chi tiết hơn, cụ thể hơn. Nội dung quản lý nhà nước cũng được xác định:

- Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên;

- Hội đồng nhân dân quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

- Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương.

- Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

- Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn.

- Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

### **3.4.3. Nhận xét chung về tư duy quản lý nhà nước ngành theo lãnh thổ qua 2 văn bản pháp luật**

Cả hai đạo luật trên, tuy mức độ chi tiết cụ thể khác những đều xác định các nội dung liên quan đến quản lý nhà nước các vấn đề ngành trên địa bàn lãnh thổ.

- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 quy định mang tính chất chung và do đó đã phải ban hành Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp năm 1996;

- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 khắc phục tính chung đó và tách thành các chương mục riêng cho từng cấp hành chính.

Tuy nhiên cả hai luật vẫn chỉ mang tính định hướng và thiếu cụ thể về phân cấp theo luật những vấn đề gì của ngành trên địa bàn lãnh thổ thuộc cấp tỉnh, huyện hay xã.

## **4. MỘT SỐ MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH, THEO LÃNH THỔ CỦA CÁC NƯỚC TRONG KHU VỰC VÀ THẾ GIỚI**

### **4.1. Một vài mô hình tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ của các nước khu vực**

Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ của các nước cũng như Việt Nam đều dựa trên nguyên tắc chung là ngành vừa mang chất chung, thống nhất một số nội dung trên toàn bộ lãnh thổ; nhưng đồng thời vấn đề ngành xảy ra trên từng lãnh thổ với điều kiện chính trị - kinh tế - văn hóa - xã hội khác nhau đòi hỏi phải có một cách quản lý khác nhau. Quản lý nhà nước ngành kết hợp với điều kiện lãnh thổ chính là đòi hỏi tất yếu để quản lý nhà nước các vấn đề ngành có hiệu quả trên từng lãnh thổ. Không có mô hình chung.

#### **4.1.1. Một số nước ASEAN**

ASEAN là cộng đồng 10 quốc gia độc lập liên kết lại với nhau trên nguyên tắc đồng thuận. Nhưng mỗi quốc gia có những nét đặc trưng riêng cả về chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội. Do đó, mô hình tổ chức bộ máy quản lý nhà nước ngành và lãnh thổ không giống nhau.

Singapore là một nhà nước thành phố. Do đó, không tổ chức chính quyền địa phương hay khái niệm quản lý lãnh thổ gắn với quản lý ngành của chính phủ trung ương mà thực chất chỉ có một chính phủ.

Malaysia là một nhà nước liên bang, nhưng có 9 bang theo chế độ quân chủ (có vua) và nhà nước cũng có vua mang tính luân phiên giữa 9 bang. Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo ngành và phân chia lãnh thổ và quản lý

các vấn đề ngành trên lãnh thổ vừa mang tính tập trung thống nhất, nhưng lại có tính của bang.

Indonesia là nhà nước với hơn 14.000 đảo lớn nhỏ khác nhau. Cách thức tổ chức lãnh thổ vừa mang tính chung nhưng có những nét riêng. 5 tỉnh trong số 33 tỉnh có những quyền tự trị riêng. Chính phủ với các bộ ngành cũng phân chia theo nguyên tắc chung.

Thái Lan có cách thức tổ chức khác với nhiều nước cũng như Campuchia là quân chủ lập hiến. Cách phân chia lãnh thổ và quản lý các vấn đề trên lãnh thổ cũng mang tính phân cấp.

Mỗi quốc gia đều có mô hình tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo ngành (trung ương) và theo lãnh thổ (ngành trên địa bàn lãnh thổ) không giống nhau. Nhưng nguyên tắc chung là mỗi một đơn vị hành chính lãnh thổ theo luật định, bên cạnh những nguyên tắc quản lý các vấn đề ngành mang tính chất chung, thống nhất thì nhiều vấn đề ngành để lại cho chính quyền địa phương được quyền quyết định dựa trên mức độ phân quyền khác nhau.

#### **4.1.2. Mô hình các nước Đông Bắc Á (Trung Quốc, Hàn Quốc và Nhật Bản)**

Ba nước Đông Bắc Á có ba thể chế chính trị hoàn toàn khác nhau và do đó cách thức tổ chức bộ máy quản lý nhà nước ngành (trung ương) và quản lý lãnh thổ (các vấn đề ngành trên từng địa bàn lãnh thổ) không giống nhau.

Trung Quốc là nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo duy nhất của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Trong khi đó, Hàn Quốc và Nhật Bản có chế độ chính trị đa đảng. Các đảng thay nhau cầm quyền và do đó tạo ra bộ máy quản lý nhà nước các vấn đề ngành (trung ương) mang dấu ấn của đảng cầm quyền. Do đó, danh sách các bộ quản lý theo ngành thay đổi theo từng giai đoạn khác nhau. Tuy nhiên, một số ngành mang tính phổ biến, thống nhất ít khi thay đổi.

Phân chia địa giới hành chính theo lãnh thổ ít phụ thuộc vào thể chế chính trị. Tuy nhiên, cách thức hoạt động quản lý nhà nước các vấn đề ngành trên lãnh thổ phụ thuộc vào mức độ phân quyền. Nhật Bản và Hàn Quốc mức độ phân quyền cho chính quyền địa phương lớn và có những đạo luật về phân quyền. Trung Quốc trong giai đoạn cải cách cũng đã thực hiện một số nội dung trao quyền cho địa phương.

#### **4.1.3. Một vài mô hình lựa chọn châu Âu, châu Mỹ**

Các nước châu Âu và châu Mỹ cũng có những cách thức tổ chức bộ máy quản lý nhà nước các vấn đề ngành và vấn đề ngành theo lãnh thổ khác nhau. Châu Âu đang theo xu hướng gia tăng tính tự quản của địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước các vấn đề (ngành, lĩnh vực) trên địa bàn lãnh thổ theo điều kiện địa phương<sup>16</sup>.

Tuy nhiên, mỗi một quốc gia đều có những cách thức thành lập các cơ quan quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành (trung ương) cũng như cách phân chia lãnh thổ và thành lập chính quyền địa phương. Cộng hòa Pháp có cách phân chia lãnh thổ theo các đơn vị hành chính. Nhưng chỉ có 3 cấp hành chính là thực sự có quyền tự quản các vấn đề địa phương thông qua hội đồng địa

<sup>16</sup> Xem Hiến chương chính quyền địa phương tự quản, Tài liệu của OECD.

phương; hai loại đơn vị hành chính không có hội đồng, hoạt động quản lý nhà nước của họ mang tính ủy quyền.

Các nước theo chế độ liên bang nhưng khác nhau về cách thức trao quyền cho các bang và do đó, xét trên một nghĩa nhất định quản lý nhà nước các vấn đề ngành và quản lý các vấn đề lãnh thổ đều do pháp luật liên bang và bang quy định.

Có thể có những vấn đề chỉ tồn tại ở một số vùng lãnh thổ; không có những vùng lãnh thổ khác, chính phủ chỉ đưa ra những định hướng và trao quyền đầy đủ cho chính quyền đơn vị hành chính lãnh thổ quản lý.

## **CÂU HỎI THẢO LUẬN**

1. Phân ngành kinh tế theo văn bản pháp luật và ý nghĩa của nó.
2. Phân ngành trong việc tổ chức bộ máy hành chính nhà nước (bộ, cơ quan ngang bộ) có ý nghĩa gì?
3. Những vấn đề đặt ra về phân ngành quản lý ở địa phương.
4. Tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện và tỉnh hiện nay theo mô hình ngành hay tự quản?
5. Phân chia vùng kinh tế có liên quan gì đến phân chia địa giới hành chính.
6. Việc phân chia địa giới hành chính hiện nay có điều gì cần quan tâm?
7. Ủy ban nhân dân huyện, tỉnh là cơ quan quản lý ngành hay lãnh thổ?

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Hiến pháp các năm: 1946; 1959; 1980 và 1992.
2. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.
3. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban Nhân dân năm 1994.
4. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban Nhân dân năm 2003.
5. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X
6. Tiêu chuẩn phân loại các ngành sản xuất toàn cầu - Global Industry Classification Standard (Global Industry Classification Standard (GICS).
7. Phân ngành chuẩn quốc tế ISIC.
8. Quyết định Hệ thống ngành kinh tế quốc dân 1993 (VSIC 1993).
9. Quyết định Hệ thống ngành kinh tế quốc dân 2007 (VSIC 2007).
10. Nghị định số 178/2007/NĐ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.
11. Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18 tháng 04 năm 2012 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

12. Cải cách chính quyền địa phương, NXB Chính trị Quốc gia, Vụ chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ.

13. Phạm Hồng Thái, Một số vấn đề về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

14. Quản trị nhà nước cấp địa phương. World Bank.

15. Các loại Giáo trình của Học viện Hành chính có liên quan (cung cấp cho giảng viên).

### **Chuyên đề báo cáo**

## **THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH/LĨNH VỰC VÀ LÃNH THỔ Ở VIỆT NAM**

### **I. MỤC ĐÍCH**

Chuyên đề báo cáo giúp học viên có thể đánh giá một cách sát thực, toàn diện thực tiễn quản lý hành chính nhà nước theo ngành/lĩnh vực và vùng lãnh thổ.

### **II. YÊU CẦU**

#### **1. Đối với Ban tổ chức lớp học**

- Cần lựa chọn nội dung chuyên đề báo cáo phù hợp với đối tượng học viên của từng lớp.

- Yêu cầu báo cáo viên chuẩn bị nội dung và xây dựng kế hoạch cụ thể.

#### **2. Đối với Báo cáo viên**

- Báo cáo viên trình bày chuyên đề có thể gồm: Lãnh đạo địa phương, lãnh đạo Bộ, ngành, nhà khoa học, giảng viên của Học viện Hành chính, các trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý bộ, ngành, giảng viên các trường chính trị. Báo cáo viên phải là người có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý địa phương hoặc quản lý nhà nước đối với ngành/lĩnh vực đồng thời phải có khả năng sư phạm tốt.

- Thiết kế chuyên đề báo cáo theo hình thức tọa đàm, có phần trình bày chung, phần trao đổi - thảo luận, phần tóm tắt, kết luận nội dung và rút ra những bài học kinh nghiệm. Có thể kết hợp giữa tọa đàm và đi khảo sát thực tế.

### **III. NỘI DUNG**

Tùy thuộc vào đối tượng học viên, có thể lựa chọn các chuyên đề với những nội dung gợi ý sau:

## **1. Thực tiễn quản lý nhà nước theo lãnh thổ**

a) Nhận thức rõ thực trạng về phát triển kinh tế - xã hội của địa phương hiện nay

b) Những điểm mạnh, yếu của địa phương trong quản lý nhà nước trên các lĩnh vực tại địa phương

c) Cơ hội, thách thức từ môi trường bên ngoài ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước tại địa phương

d) Những đặc trưng cơ bản của vùng lãnh thổ (xã, huyện, tỉnh) ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước

đ) Đánh giá hiệu lực của các văn bản pháp luật triển khai trên địa bàn địa phương

e) Những bài học có thể rút ra

## **2. Thực tiễn quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực**

a) Phân tích rõ thực trạng phát triển ngành/lĩnh vực dựa trên đánh giá những điểm mạnh, điểm yếu cùng những cơ hội, thách thức từ môi trường bên ngoài ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành/lĩnh vực

b) Những đặc trưng cơ bản của ngành/lĩnh vực ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước

c) Đánh giá hiệu lực của các văn bản pháp luật quản lý đối với ngành/lĩnh vực

d) Những bài học có thể rút ra