

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

...../.....

**BỘ NỘI VỤ**

...../.....

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

**TRẦN THỊ NHÀN**

**CHẤT LƯỢNG BAN HÀNH VĂN BẢN HÀNH CHÍNH CỦA ỦY BAN  
NHÂN DÂN PHƯỜNG, QUẬN GÒ VẤP, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Quản lý công

Mã số: 60340403

**TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SỸ QUẢN LÝ CÔNG**

**TP. HỒ CHÍ MINH - NĂM 2016**

Công trình được hoàn thành tại: HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Người hướng dẫn khoa học : TS : Lê Văn In

Phản biện 1: PGS.TS. Trương Quốc Chính

Phản biện 2: TS. Trương Đình Chiến

Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ, Học viện Hành chính Quốc gia

Địa điểm: Phòng họp: 210 , Nhà: A - Hội trường bảo vệ luận văn thạc sĩ,  
Học viện Hành chính Quốc gia

Số:... - Đường..... - Quận..... - TP.....

Thời gian: vào hồi : 13giờ 30 ngày 10 tháng 01 năm 2017



## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài luận văn

Chính quyền cấp phường là cấp cuối cùng trong hệ thống hành chính của Nhà nước Việt Nam. Hoạt động quản lý của chính quyền cấp phường nhằm thực thi chính sách, pháp luật của Nhà nước trong đời sống xã hội tại địa phương. Ủy ban nhân dân phường thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần đảm bảo sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình, Ủy ban nhân dân phường ban hành nhiều loại văn bản, với các hình thức khác nhau, phù hợp với từng mối quan hệ pháp luật hành chính cụ thể. Hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước cũng phản ánh chất lượng của hoạt động ban hành văn bản của UBND phường.

Trong những năm qua công tác ban hành văn bản hành chính (VBHC) trong hoạt động QLNN của Ủy ban nhân dân phường trên địa bàn quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, qua tìm hiểu công tác ban hành VBHC của Ủy ban nhân dân phường trên địa bàn quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh ở một số văn bản vẫn còn nhiều vấn đề bất. Vì vậy, việc nghiên cứu thực trạng ban hành văn bản hành chính của UBND phường trên địa bàn quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh hiện nay để đưa ra các giải pháp nhằm khắc phục những tồn tại, thiếu sót, góp phần nâng cao chất lượng ban hành VBHC của UBND phường, quận Gò Vấp trở thành vấn đề cấp thiết. Việc nghiên cứu này có thể nói vừa có ý nghĩa cả về mặt lý luận và cả về mặt thực tiễn đối với công tác ban hành VBHC của chính quyền phường trên địa bàn quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh.

Xuất phát từ thực trạng và ý nghĩa nêu trên, tác giả chọn vấn đề: “**Chất lượng ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường, quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh**”, làm đề tài luận văn thạc sỹ quản lý công của mình.

## 2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Đề tài về vấn đề này đã thu hút được sự quan tâm của nhiều tác giả và các học viên ở nhiều phạm vi và mức độ khác nhau. Cụ thể có các công trình đã công bố như:

TS. Lê Văn In, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2008. *Mẫu soạn thảo văn bản dùng trong hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền xã, phường, thị trấn.*

GS.TSKH. Nguyễn Văn Thâm, NXB. *Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2010. Soạn thảo và xử lý văn bản trong hoạt động của chính quyền cấp xã.*

*Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước* của GS.TSKH. Nguyễn Văn Thâm, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2010; Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước của TS. Lưu Kiếm Thanh, Nxb. Thống kê, năm 1999; Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản của Học viện Hành chính quốc gia, Nxb, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2002; Hoàn thiện quy trình ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh của TS. Hà Quang Thanh, Nxb. Chính trị Hành chính, năm 2009; Soạn thảo và ban hành văn bản của cơ quan tổ chức của Tạ Hữu Ánh, Nxb. Lao động, năm 2008.

Trong luận văn *Hoàn thiện công tác ban hành văn bản quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã (từ thực tiễn huyện Châu Thành, tỉnh Bến Tre)* của Lê Yến Duy, năm 2013 và luận văn *Ban hành và quản lý văn bản quản lý nhà nước của cấp xã (qua thực tế tỉnh Phú Thọ)* của học viên Nguyễn Văn Bình, Học viện Hành chính Quốc gia, năm 2002, đã đề cập đến một cách khái quát hoạt động ban hành và quản lý văn bản nhà nước của cấp xã. Tuy nhiên, luận văn chưa nêu các quan điểm và chưa đi sâu phân tích các tiêu chuẩn để đánh giá chất lượng ban hành và quản lý văn bản nhà nước của chính quyền cấp xã.

Bên cạnh đó, còn có một số luận văn chuyên ngành quản lý công nghiên cứu về văn bản đã được thực hiện như:

Chất lượng ban hành VBQPPL của HĐND và UBND tỉnh KonTum của Nguyễn Thị Thiên Phương, năm 2013; Hoạt động ban hành VBQPPL của HĐND và UBND cấp tỉnh từ thực tiễn tỉnh Bến Tre của Nguyễn Thị Ngọc Giàu, năm 2011; Hoàn thiện công tác ban hành VBQPPL của UBND thành phố Hồ Chí Minh của Nguyễn Đức Quyền, năm 2010; Hoàn thiện công tác soạn thảo văn bản quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính cấp huyện thuộc tỉnh An Giang của Nguyễn Xuân Hằng, năm 2010; Nâng cao chất lượng soạn thảo và ban hành văn bản của cấp Bộ ở nước ta hiện nay của Nguyễn Quốc Việt, Học viện Hành chính Quốc gia, năm 2005; Hoàn thiện việc ban hành văn bản quản lý nhà nước của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước của Hà Quang Thanh, Học viện Hành chính Quốc gia, năm 2000; Nâng cao chất lượng soạn thảo và ban hành văn bản của Ủy ban nhân dân cấp huyện thuộc tỉnh Sơn La của Khúc Năng Hoàn, Học viện Hành chính, năm 2009; Hoàn thiện công tác soạn thảo và ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân Quận/Huyện tại thành phố Hồ Chí Minh của Trần Lệ Hường, Học viện Hành chính, năm 2010.

Cho đến nay, chưa có công trình hay đề tài khoa học nào đi sâu nghiên cứu việc nâng cao chất lượng ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường trên địa bàn quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh. Song, những công trình của các tác giả nêu trên là nguồn tư liệu tham khảo rất quan trọng và quý báu đối với tác giả trong quá trình nghiên cứu và viết luận văn thạc sỹ quản lý công theo đề tài này.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ của luận văn**

#### ***- Mục đích của luận văn***

Trên cơ sở lý luận và pháp lý về ban hành văn bản hành chính đã được làm rõ, nghiên cứu, khảo sát, đánh giá thực trạng ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường, quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh. Về các mặt ưu điểm, hạn chế, nguyên nhân. Từ đó, đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng ban hành

văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường, quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh.

***- Nhiệm vụ của luận văn***

Để đạt được mục đích trên, luận văn tập trung giải quyết một số nhiệm vụ sau:

*Thứ nhất*, trình bày một số vấn đề lý luận và pháp lý cơ bản về công tác ban hành văn bản nói chung và văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân cấp xã nói riêng.

*Thứ hai*, phân tích đánh giá thực trạng về công tác ban hành văn bản hành chính của UBND phường trên địa bàn quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh từ năm 2011 đến nay.

*Thứ ba*, đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng ban hành văn bản hành chính của UBND phường, quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh.

**4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận văn**

***- Đối tượng nghiên cứu:***

Đối tượng nghiên cứu của luận văn được xác định là văn bản hành chính và công tác ban hành văn bản hành chính của UBND phường.

***- Phạm vi nghiên cứu:***

Phạm vi nghiên cứu của luận văn là văn bản hành chính và công tác ban hành văn bản hành chính (cụ thể là văn bản hành chính cá biệt và văn bản hành chính thông thường) của Ủy ban nhân dân phường, quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh từ năm 2011 đến nay.

**5. Cơ sở luận và phương pháp nghiên cứu**

***- Phương pháp luận***

Luận văn kết hợp các phương pháp nghiên cứu cơ bản như: phương pháp tổng hợp, phân tích, hệ thống, thống kê, điều tra khảo sát thực tế, từ đó phân tích so sánh, đối chiếu, phương pháp phỏng vấn, điều tra trực tiếp.

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

Luận văn chỉ ra tồn tại, hạn chế trong công tác ban hành VBHC, những nguyên nhân ảnh hưởng đến chất lượng ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường nói chung và đối với Ủy ban nhân dân phường tại quận Gò Vấp nói riêng; đề xuất phương hướng và một số giải pháp nâng cao chất lượng ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường. Ngoài ra, những kết quả nghiên cứu của đề tài có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu giảng dạy và học tập nâng cao kỹ năng về soạn thảo văn bản quản lý nhà nước nói chung và VBHC nói riêng.

## **7. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, luận văn được kết cấu gồm 3 chương:

***Chương 1. Cơ sở lý luận và pháp lý về ban hành văn bản hành chính***

***Chương 2. Thực trạng ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường, quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh (từ năm 2011 đến nay)***

***Chương 3. Phương hướng và giải pháp nhằm nâng cao chất lượng ban hành văn bản hành chính của Ủy ban nhân dân phường, quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh.***



## **PHẦN NỘI DUNG**

### **CHƯƠNG 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN HÀNH CHÍNH**

#### **1.1. Khái niệm, chức năng, đặc điểm, vai trò của văn bản hành chính**

##### **1.1.1. Khái niệm văn bản**

Văn bản là sản phẩm và phương tiện của hoạt động giao tiếp, là một phương tiện quan trọng trong hoạt động QLNN. Văn bản là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học. Tùy theo góc độ tiếp cận mà các tác giả đưa ra các quan niệm khác nhau về văn bản.

Tiếp cận từ yếu tố chức năng và mục đích của văn bản, Tạ Hữu Ánh và GS.TSKH Nguyễn Văn Thâm có chung quan niệm: “Văn bản nói chung là một phương tiện ghi tin và truyền đạt thông tin bằng một ngôn ngữ hay ký hiệu nhất định” [16, tr.7] [37, tr.33].

Tiếp cận từ hình thức của văn bản coi: “Văn bản là bản viết hoặc in, mang nội dung là những gì cần được ghi để lưu lại làm bằng chứng” [41, tr.1078]. Tiếp cận từ nội dung của văn bản coi: “Văn bản là chuỗi ký hiệu ngôn ngữ hay nói chung những ký hiệu thuộc một hệ thống nào đó, làm thành một chỉnh thể mang nội dung ý nghĩa trọn vẹn” [41, tr.1078].

Như vậy, ta thấy có nhiều cách tiếp cận khác nhau nên thực tế có nhiều quan điểm khác nhau về văn bản nhưng đều thống nhất ở chỗ coi “Văn bản là một chỉnh thể được cấu tạo theo những nguyên tắc nhất định, gồm những đơn vị ngôn ngữ liên kết với nhau nhằm chuyển tải một thông tin trọn vẹn nào đó, đáp ứng mục đích giao tiếp” [39, tr.8]. Đây là một quan niệm đầy đủ, tổng quát về văn bản.

##### **1.1.2. Khái niệm văn bản hành chính**

Để làm rõ khái niệm văn bản hành chính, cần đi từ các khái niệm liên quan có nội hàm rộng hơn, cụ thể:

Khái niệm văn bản quản lý nhà nước

QLNN là một thuật ngữ chỉ “Hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước của các cơ quan trong bộ máy nhà nước nhằm thực hiện chức năng đối nội và đối ngoại của nhà nước trên cơ sở các quy luật phát triển xã hội, nhằm mục đích ổn định và phát triển đất nước” [40,tr.155]. Văn bản có thể được phân loại theo các tiêu chí khác nhau tùy theo mục đích và những nội dung phân loại. Trong quá trình quản lý nhà nước cách phân loại theo hiệu lực pháp lý kết hợp với tên loại văn bản hoặc loại hình quản lý chuyên môn được áp dụng thường xuyên hơn cả. Cụ thể theo Điều 4 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP và Điều 1 của Nghị định số 09/2010/NĐ-CP văn bản “hình thành trong hoạt động của các cơ quan”, bao gồm các “hình thức” sau đây:

1. Văn bản quy phạm pháp luật
2. Văn bản hành chính
3. Văn bản chuyên ngành
4. Văn bản của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội

Như vậy, hệ thống văn bản hành chính là một bộ phận tạo thành của hệ thống văn bản quản lý nhà nước. Vì thế, văn bản hành chính mang đầy đủ những yếu tố (dấu hiệu) của văn bản quản lý nhà nước. Đồng thời, với tính chất là một loại văn bản quản lý nhà nước đặc trưng, văn bản hành chính có những đặc điểm riêng. Theo PGS.TS. Nguyễn Minh Phương “Văn bản hành chính là những loại văn bản do cơ quan, tổ chức, ban hành để trao đổi, giải quyết, đề nghị, phản ánh một vấn đề, một công việc nào đó theo quy định của pháp luật” [28, tr,7].

#### **1.1.3. Chức năng của văn bản**

Văn bản hành chính có những chức năng cơ bản sau đây:

Chức năng thông tin

Chức năng pháp lý

Chức năng quản lý

Chức năng văn hóa – xã hội

#### **1.1.4. Đặc điểm của văn bản hành chính**

Về tác giả ban hành văn bản