

# Tổ chức và hoạt động của thanh tra lao động, thương binh và xã hội thực trạng và giải pháp ; Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 / Nguyễn Thị Hồng Diệp ; Nghđ. : TS. Vũ Trọng Hách

## MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

|                                                                                                            | Trang     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Trang phụ bìa</i>                                                                                       |           |
| <i>Lời cam đoan</i>                                                                                        |           |
| <i>Mục lục</i>                                                                                             |           |
| <i>Danh mục các bảng</i>                                                                                   |           |
| <i>Danh mục các sơ đồ</i>                                                                                  |           |
| <b>MỞ ĐẦU</b>                                                                                              | <b>1</b>  |
| <b>Chương 1: KHÁI QUÁT CHUNG VỀ THANH TRA VÀ THANH TRA LAO ĐỘNG, THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI</b>                 | <b>6</b>  |
| 1.1. Quan niệm chung về thanh tra                                                                          | 6         |
| 1.1.1. Khái niệm thanh tra                                                                                 | 6         |
| 1.1.2. Thanh tra hành chính                                                                                | 10        |
| 1.1.3. Thanh tra chuyên ngành                                                                              | 11        |
| 1.1.4. Thanh tra - phương thức đảm bảo pháp chế và kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước      | 13        |
| 1.1.5. Thanh tra là một nội dung, một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước                             | 14        |
| 1.1.6. Phân biệt thanh tra với các phương thức kiểm soát khác                                              | 16        |
| 1.6.1.1. Phân biệt thanh tra với kiểm tra                                                                  | 16        |
| 1.6.1.2. Phân biệt thanh tra với giám sát                                                                  | 18        |
| 1.6.1.3. Về kiểm soát                                                                                      | 19        |
| 1.2. Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                                             | 19        |
| 1.2.1. Thanh tra lao động, thương binh và xã hội - một bộ phận của cơ quan thanh tra nhà nước              | 19        |
| 1.2.1.1. Cơ sở pháp lý                                                                                     | 19        |
| 1.2.1.2. Cơ sở thực tiễn                                                                                   | 20        |
| 1.2.2. Vị trí, chức năng của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                     | 21        |
| 1.2.3. Đối tượng của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                             | 21        |
| 1.2.4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                   | 22        |
| 1.2.5. Tổ chức của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                               | 22        |
| 1.2.6. Hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                             | 23        |
| 1.2.6.1. Hoạt động của thanh tra hành chính                                                                | 23        |
| 1.2.6.2. Hoạt động thanh tra chuyên ngành                                                                  | 24        |
| 1.2.6.3. Hình thức thanh tra                                                                               | 25        |
| 1.2.6.4. Phương thức hoạt động thanh tra                                                                   | 26        |
| 1.2.7. Nhận xét chung về mô hình tổ chức, hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội          | 26        |
| 1.3. Tham khảo mô hình tổ chức và hoạt động của thanh tra lao động một số quốc gia điển hình trên thế giới | 27        |
| 1.3.1. Mô hình Thanh tra lao động ở Áo                                                                     | 27        |
| 1.3.2. Mô hình Thanh tra lao động ở Pháp                                                                   | 28        |
| 1.3.3. Mô hình Thanh tra lao động Liên bang Nga                                                            | 29        |
| 1.3.4. Những kinh nghiệm có thể áp dụng được ở Việt Nam                                                    | 31        |
| <b>Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA LAO ĐỘNG, THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI</b>             | <b>34</b> |
| 2.1. Tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội qua các thời kỳ                    | 34        |

|                                                                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.1.1. Giai đoạn trước khi ban hành Luật Thanh tra năm 2004 (1945 - 2004)                                                                                                   | 34        |
| 2.1.1.1. Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ                                                                                                                              | 34        |
| 2.1.1.2. Bộ máy Thanh tra các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội                                                                                                           | 36        |
| 2.1.2. Giai đoạn từ sau khi ban hành Luật Thanh tra năm 2004                                                                                                                | 37        |
| 2.2. Kết quả hoạt động thanh tra lao động - thương binh và xã hội                                                                                                           | 42        |
| 2.2.1. Trong công tác tham mưu xây dựng chính sách, pháp luật và tiếp công dân, xử lý thư đơn và giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng                      | 42        |
| 2.2.1.1. Tham mưu Thủ tướng đề ra chủ trương, chính sách, nhiệm vụ kế hoạch, công tác phòng, chống tham nhũng                                                               | 42        |
| 2.2.1.2. Kết quả hoạt động tiếp công dân, xử lý thư đơn và giải quyết khiếu nại, tố cáo                                                                                     | 42        |
| 2.2.2. Kết quả hoạt động thanh tra hành chính                                                                                                                               | 43        |
| 2.2.3. Kết quả hoạt động thanh tra chuyên ngành                                                                                                                             | 44        |
| 2.2.3.1. Kết quả hoạt động thanh tra việc thực hiện pháp luật lao động                                                                                                      | 44        |
| 2.2.3.2. Kết quả công tác thanh tra việc thực hiện chính sách ưu đãi Người có công với cách mạng và các chính sách xã hội khác                                              | 47        |
| 2.2.4. Quan hệ phối hợp với các cơ quan nhà nước khác trong lĩnh vực phòng ngừa, đấu tranh chống vi phạm pháp luật phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước               | 50        |
| 2.3. Những tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                                                        | 51        |
| 2.3.1. Hạn chế về nhận thức                                                                                                                                                 | 51        |
| 2.3.2. Hạn chế trong quy định của hệ thống văn bản pháp luật                                                                                                                | 52        |
| 2.3.3. Hạn chế về tổ chức                                                                                                                                                   | 55        |
| 2.3.4. Hạn chế về hoạt động                                                                                                                                                 | 57        |
| 2.3.5. Hạn chế về nguồn nhân lực                                                                                                                                            | 58        |
| 2.3.5.1. Về số lượng thanh tra viên                                                                                                                                         | 58        |
| 2.3.5.2. Về chất lượng thanh tra viên                                                                                                                                       | 58        |
| 2.3.5.3. Tình hình đào tạo, bồi dưỡng                                                                                                                                       | 59        |
| 2.3.5.4. Chế độ, chính sách đối với thanh tra viên                                                                                                                          | 60        |
| 2.4. Nguyên nhân của những tồn tại                                                                                                                                          | 61        |
| <b>Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA LAO ĐỘNG, THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI</b>                                                       | <b>64</b> |
| 3.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra lao động thương binh và xã hội là yêu cầu khách quan                                                                        | 64        |
| 3.1.1. Bảo đảm thực hiện quyền, lợi ích của những đối tượng quản lý và hưởng chính sách thuộc lĩnh vực lao động - thương binh và xã hội                                     | 64        |
| 3.1.2. Bảo đảm nguyên tắc pháp chế, kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động của ngành Lao động - Thương binh và Xã hội                                                            | 65        |
| 3.1.3. Khắc phục sự phức tạp và những tồn tại, thiếu sót của hoạt động lao động - thương binh và xã hội                                                                     | 67        |
| 3.1.4. Phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính                                                                                                                              | 69        |
| 3.2. Phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động - thương binh và xã hội                                                                               | 70        |
| 3.2.1. Quán triệt sâu sắc các chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về chính sách, định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra và công tác thanh tra nói chung                 | 70        |
| 3.2.2. Quán triệt chính sách, định hướng về công tác thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội                                                                       | 72        |
| 3.3. Những giải pháp cơ bản nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                                                     | 74        |
| 3.3.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật                                                                                                                                        | 74        |
| 3.3.1.1. Pháp luật về lao động - thương binh và xã hội                                                                                                                      | 74        |
| 3.3.1.2. Hệ thống pháp luật về thanh tra và thanh tra trong ngành Lao động - Thương binh và Xã hội                                                                          | 75        |
| 3.3.2. Hoàn thiện và đổi mới tổ chức thanh tra trong ngành Lao động - Thương binh và Xã hội                                                                                 | 82        |
| 3.3.2.1. Hoàn thiện tổ chức hiện tại                                                                                                                                        | 82        |
| 3.3.2.2. Mô hình tổ chức trong tương lai                                                                                                                                    | 84        |
| 3.3.2.3. Phương án về cơ cấu tổ chức                                                                                                                                        | 86        |
| 3.3.3. Nâng cao hiệu quả thanh tra                                                                                                                                          | 86        |
| 3.3.4. Nâng cao năng lực Thanh tra lao động - thương binh và xã hội                                                                                                         | 87        |
| 3.3.4.1. Tuyền dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ thanh tra viên ngành lao động - thương binh và xã hội có năng lực chuyên môn, tuân thủ pháp luật, đạo đức công vụ | 87        |

|          |                                                                                                                                                                          |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.4.2. | Thực hiện các chế độ đãi ngộ hợp lý đối với đội ngũ thanh tra viên                                                                                                       | 89  |
| 3.3.5.   | Tăng cường mối quan hệ phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác trong hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động của ngành Lao động - Thương binh và Xã hội |     |
| 3.3.5.1. | Phối hợp chặt chẽ với tổ chức Công đoàn, Phòng Thương mại Công nghiệp Việt Nam, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam trong việc thực hiện pháp luật lao động                    | 90  |
| 3.3.5.2. | Phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, đơn vị khác trong việc thanh tra các chính sách xã hội                                                                                | 92  |
| 3.3.6.   | Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân trong hoạt động Thanh tra lao động, thương binh và xã hội                                                                  | 93  |
|          | <b>KẾT LUẬN</b>                                                                                                                                                          | 94  |
|          | <b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>                                                                                                                                       | 96  |
|          | <b>PHỤ LỤC</b>                                                                                                                                                           | 100 |

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập về kinh tế quốc tế, ở Việt Nam với đường lối đổi mới cơ chế quản lý kinh tế từ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tác động trực tiếp đến các vấn đề quản lý xã hội như tổ chức nhà nước, văn hóa giáo dục, môi trường, lao động, việc làm, chính sách... cơ chế thị trường đã tạo điều kiện cho các loại hình doanh nghiệp phát triển một cách nhanh chóng, đa dạng, góp phần thúc đẩy kinh tế đất nước phát triển. Bên cạnh những yếu tố tích cực, toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế đã và đang làm phát sinh, làm gay gắt thêm nhiều vấn đề xã hội như tệ nạn xã hội, thất nghiệp, tốc độ phân hóa giàu, nghèo... Trong lĩnh vực lao động tình hình vi phạm pháp luật ngày càng phức tạp và gia tăng, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp tăng lên không ngừng... đặt ra yêu cầu mới phát sinh trong giải quyết các vấn đề xã hội như: bảo hiểm xã hội, trợ giúp người tàn tật, trẻ em, người già, người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; xóa đói, nghèo và giảm khoảng cách giàu, nghèo trong xã hội...

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan của Chính phủ giúp chính phủ quản lý nhà nước về lao động và các vấn đề xã hội. Thanh tra Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, có chức năng tham mưu và giúp Bộ trưởng thanh tra phát hiện, xử lý những vi phạm pháp luật phát sinh trong lĩnh vực lao động và giải quyết các vấn đề xã hội.

Trải qua hơn 60 năm xây dựng và trưởng thành, Thanh tra lao động, thương binh và xã hội đã có những đóng góp quan trọng vào sự phát triển của ngành Lao động - Thương binh và Xã hội và sự lớn mạnh không ngừng của hệ thống thanh tra nhà nước. Mỗi năm, thanh tra ngành đã thực hiện nhiều cuộc thanh tra ở tất cả các lĩnh vực quản lý, đặc biệt là lĩnh vực lao động, thực hiện chính sách đối với người có công với cách mạng, chính sách bảo hiểm xã hội. Qua các cuộc thanh tra đã phát hiện, ngăn chặn, xử lý,

kiến nghị xử lý nhiều vi phạm, thu hồi cho ngân sách nhà nước hàng tỷ đồng chỉ sai đối tượng, chi không đúng mục đích... có nhiều kiến nghị đối với cơ quan quản lý nhà nước để sửa đổi, bổ sung chính sách cho phù hợp.

Tuy nhiên, trước sự đòi hỏi ngày càng cao của nhu cầu quản lý nhà nước và sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đặc biệt trước đòi hỏi của cơ chế thị trường trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, hội nhập kinh tế quốc tế, Thanh tra lao động, thương binh và xã hội còn nhiều hạn chế về tổ chức, hoạt động, số lượng, chất lượng, nguồn nhân lực, chế độ, chính sách... nhìn chung chưa đáp ứng được so với yêu cầu. Nhiều hiện tượng tiêu cực đã và đang xảy ra trong quá trình thực hiện các chính sách của Nhà nước như tình trạng vi phạm pháp luật lao động; lập hồ sơ giả về đối tượng người có công để hưởng các chế độ ưu đãi của Nhà nước; lừa đảo trong xuất khẩu lao động; sử dụng chưa đúng mục đích nguồn kinh phí từ các chương trình viện trợ nhân đạo để giải quyết các vấn đề xã hội chưa được kịp thời phát hiện, chấn chỉnh, xử lý.

Do vậy, đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội là một yêu cầu cấp thiết hiện nay. Xuất phát từ lý do trên, tôi chọn đề tài: ***"Tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội - Thực trạng và giải pháp"*** làm luận văn thạc sĩ luật học.

### 2. Tình hình nghiên cứu

Trong những năm qua đã có một số công trình nghiên cứu, đề tài khoa học và bài viết liên quan đến thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội, trong đó đáng chú ý là một số công trình sau: *"Quy trình và phương pháp tiến hành một cuộc thanh tra chính sách lao động"* do Nguyễn Xuân Bân chủ biên (2000), Nxb Lao động - xã hội, Hà Nội; *"Các điều kiện và giải pháp để chuyển phương thức thanh tra theo đoàn sang thanh tra viên phụ trách vùng"*, Đề tài cấp bộ của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội do TS. Bùi Sĩ Lợi chủ nhiệm (2003); *"Nâng cao năng lực hệ thống thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội"*, Đề án của Thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội (2005); *"Qua đợt thí điểm thanh tra viên phụ trách vùng và phát phiếu tự kiểm tra tại doanh nghiệp"*, TS. Bùi Sĩ Lợi (2005), Tạp chí Lao

động và Xã hội; *"Vai trò của thanh tra lao động trong việc thúc đẩy trách nhiệm xã hội doanh nghiệp"*, TS. Bùi Sỹ Lợi (2006), Tạp chí Lao động và Xã hội...

Những công trình nêu trên đã tiếp cận từng khía cạnh của hoạt động, tổ chức bộ máy Thanh tra lao động, thương binh và xã hội nhưng chưa có một đề tài hay bài viết nào đề cập một cách toàn diện đến đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội cả về mặt lý luận, thực tiễn. Trên cơ sở tiếp thu và kế thừa những kết quả đã đạt được của các công trình trước đó, luận văn này sẽ đưa ra những lý luận cơ bản nhất về thanh tra, thanh tra chuyên ngành và thực trạng về tổ chức và hoạt động thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội, từ đó đề xuất các giải pháp có tính khả thi cả về cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

#### **\* Mục đích**

Làm rõ khái niệm, đặc điểm về thanh tra, tổ chức thanh tra và tổ chức, hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội; đồng thời nêu lên thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội có tham khảo mô hình tổ chức của bộ, ngành khác trong nước và một số nước trên thế giới, trên cơ sở đó, nêu ra mô hình tổ chức và hoạt động mới và các điều kiện, giải pháp để thực hiện mô hình đó nhằm mục đích cuối cùng là đổi mới, nâng cao hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước trong lĩnh vực lao động, thương binh và xã hội.

#### **\* Nhiệm vụ**

Để đạt được mục đích trên, tác giả luận văn đặt ra và giải quyết các nhiệm vụ sau:

- Làm sáng tỏ về mặt lý luận và thực tiễn về khái niệm thanh tra và thanh tra chuyên ngành; tổ chức, hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội, phân tích một số mô hình thanh tra của các nước trên thế giới, đặc biệt là mô hình tổ chức thanh tra lao động.

- Đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội kể từ khi có Luật Thanh tra năm 2004.

- Nêu phương hướng và đề xuất các giải pháp cơ bản nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội.

### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

#### **\* Đối tượng nghiên cứu**

Gồm những vấn đề sau:

- Khái niệm cơ bản về thanh tra, kiểm tra nói chung và thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội nói riêng.

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về công tác Thanh tra lao động, thương binh và xã hội.

- Thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội

#### **\* Phạm vi nghiên cứu**

- Về không gian: Trong phạm vi toàn quốc

- Về thời gian: Từ 2005 đến năm 2007.

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

#### **\* Cơ sở lý luận**

Xem xét lý luận về thanh tra một cách khách quan dựa trên cơ sở lý luận và phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, các quan điểm, đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế quốc tế và cải cách hành chính.

#### **\* Cơ sở thực tiễn**

Dựa trên số liệu của các cuộc khảo sát, các báo cáo công tác thanh tra năm, báo cáo về thông tin lực lượng thanh tra và thông tin về số lượng doanh nghiệp, người có công với cách mạng của Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở Lao động - Thương binh và Xã hội các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương từ năm 2005 đến năm 2007.

### **\* Phương pháp nghiên cứu**

Tác giả sử dụng những phương pháp nghiên cứu sau: phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử; phương pháp phân tích, tổng hợp; phương pháp điều tra, khảo sát, so sánh, thống kê và một số phương pháp khác.

### **6. Ý nghĩa lý luận, thực tiễn và điểm mới về khoa học của luận văn**

Kết quả nghiên cứu và những đề xuất được nêu trong luận văn có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn trong việc đề xuất phương hướng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ công tác thanh tra lao động, thương binh xã hội trong tình hình mới.

Thông qua nghiên cứu đề tài này, tác giả luận văn đề xuất một số ý tưởng về tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội, có vận dụng mô hình tổ chức thanh tra của một số bộ, ngành khác trong hệ thống thanh tra của nhà nước và một số nước trên thế giới nhằm mục đích cuối cùng là nâng cao hiệu lực và hiệu quả công tác thanh tra lao động, thương binh và xã hội nơi tác giả luận văn đang công tác.

Luận văn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho tất cả các cán bộ, công chức trong ngành Lao động - Thương binh và Xã hội hoặc bất kỳ ai quan tâm đến công tác thanh tra.

### **7. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

**Chương 1:** Khái quát chung về thanh tra và Thanh tra lao động, thương binh và xã hội

**Chương 2:** Thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội

**Chương 3:** Phương hướng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội.

## **NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬN VĂN**

### **Chương 1**

## **KHÁI QUÁT CHUNG VỀ THANH TRA VÀ THANH TRA LAO ĐỘNG, THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI**

### **1.1. Quan niệm chung về thanh tra**

#### **1.1.1. Khái niệm thanh tra**

Thanh tra (inspect) xuất phát từ gốc La-tinh (in-spectare) có nghĩa là "nhìn vào bên trong" chỉ sự xem xét từ bên ngoài vào hoạt động của một đối tượng nhất định: "là sự kiểm soát đối với đối tượng bị thanh tra" trên cơ sở thẩm quyền (quyền hạn và nghĩa vụ) được giao nhằm đạt được mục đích nhất định.

Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2004 thì: "*Thanh tra Nhà nước là việc xem xét, đánh giá, xử lý của cơ quan quản lý nhà nước đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục được pháp luật quy định*"

Hai hướng chủ yếu tổ chức và hoạt động thanh tra ở nước ta hiện nay là:

*Một là*, hoạt động thanh tra hướng vào các đối tượng bị quản lý, bao gồm công dân, cơ quan, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội....

*Hai là*, hoạt động thanh tra hướng vào việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước, bảo đảm cho nó thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo đúng quy định của pháp luật.

#### **1.1.2. Thanh tra hành chính**

Là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo cấp hành chính đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp.

#### **1.1.3. Thanh tra chuyên ngành**

Là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật, những quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý.

#### ***1.1.4. Thanh tra - phương thức đảm bảo pháp chế và kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước***

Thanh tra có đối tượng là các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước. Do vậy, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra là thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Thanh tra còn có đối tượng thanh tra là cá nhân, tổ chức chịu sự điều chỉnh của pháp luật. Những sai sót, bất hợp lý của những kế hoạch, chính sách, pháp luật và biện pháp quản lý đang thực hiện được thanh tra phát hiện sẽ giúp cho các chủ thể quản lý xem xét lại, tìm ra biện pháp, cơ chế, chính sách quản lý cho phù hợp. Như vậy, thanh tra, kiểm tra giúp cho hoạt động quản lý luôn luôn được đổi mới, làm cho chất lượng hoạt động quản lý được nâng lên

#### ***1.1.5. Thanh tra là một nội dung, một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước***

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, ở đâu có quản lý ở đó có thanh tra. Lênin cho rằng: Thanh tra và quản lý là một chứ không phải là hai. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định vai trò của thanh tra trong việc quyết định sự thành công hay thất bại của chính sách quản lý. Người cũng chỉ rõ mục đích của thanh tra là theo dõi, xem xét, việc nào làm chưa đúng giúp họ làm cho đúng, đó mới là bản chất của công tác thanh tra. Các nghị quyết của Đại hội Đảng đều khẳng định vai trò quan trọng của công tác thanh tra trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Như vậy, từ lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin đến quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh, của Đảng và Nhà nước đều khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của công tác thanh tra trong hoạt động quản lý nhà nước.

#### ***1.1.6. Phân biệt thanh tra với các phương thức kiểm soát khác***

Phân biệt thanh tra với kiểm tra, với giám sát, với kiểm soát.

## **1.2. Thanh tra lao động, thương binh và xã hội**

### ***1.2.1. Thanh tra lao động, thương binh và xã hội - một bộ phận của cơ quan thanh tra nhà nước***

Cơ sở pháp lý: Ngay từ Pháp lệnh Thanh tra năm 1990; Luật Thanh tra năm 2004; Nghị định số 31/NĐ-CP ngày 29/3/2006 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội quy định; Nghị định số 186/2007/NĐ-CP ngày 25/12/2007 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là những cơ sở pháp lý quan trọng cho ta thấy Thanh tra lao động, thương binh và xã hội là một bộ phận của cơ quan thanh tra nhà nước.

Cơ sở thực tiễn: Thanh tra lao động, thương binh và xã hội đã được thành lập và hoạt động từ ngày 23/11/1945 khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 64-SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Hiện nay, Thanh tra lao động, thương binh và xã hội được tổ chức từ Trung ương đến địa phương. Ở Trung ương có Thanh tra Bộ, Thanh tra Tổng cục Dạy nghề, ở 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có Thanh tra Sở thực hiện công tác thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành trong phạm vi quản lý nhà nước của Giám đốc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội. Bằng hoạt động thực tiễn, Thanh tra lao động, thương binh và xã hội đã và đang góp phần làm tăng hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước.

### ***1.2.2. Vị trí, chức năng của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội***

Thanh tra lao động, thương binh và xã hội là tổ chức thanh tra thuộc ngành Lao động - Thương binh và Xã hội; ở Trung ương có Thanh tra Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; Thanh tra Tổng cục Dạy nghề; ở tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có Thanh tra Sở Lao động - Thương binh và Xã hội; thực hiện chức năng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành về lao động, thương binh và xã hội trong phạm vi quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật.

### ***1.2.3. Đối tượng của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội***

*Loại đối tượng thứ nhất:* Cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của cơ quan quản lý nhà nước về lao động, thương binh và xã hội.

*Loại đối tượng thứ hai:* Cơ quan, tổ chức, cá nhân có tham gia các quan hệ *xã hội* theo quy định của Bộ luật Lao động, Luật Dạy nghề, Luật đưa người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài; các tổ chức bảo hiểm xã hội theo quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội; tham gia trong lĩnh vực ưu đãi người có công với cách mạng; bảo trợ xã hội; bảo vệ và chăm sóc trẻ em; bình đẳng giới; phòng, chống tệ nạn xã hội.

#### ***1.2.4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội***

Là tổng thể các nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở Lao động - Thương binh và Xã hội và Thanh tra Tổng cục Dạy nghề theo quy định tại Nghị định số 31/NĐ-CP ngày 29/3/2006 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội.

#### ***1.2.5. Tổ chức của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội***

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có Thanh tra bộ và Thanh tra Tổng cục dạy nghề. Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có Thanh tra sở. Thanh tra bộ chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về công tác, tổ chức và nghiệp vụ thanh tra của Thanh tra Chính phủ theo qui định của pháp luật; Thanh tra Tổng cục Dạy nghề chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của Tổng cục trưởng Tổng cục Dạy nghề, đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về công tác, tổ chức, nghiệp vụ thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành của Thanh tra bộ; Thanh tra sở chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội (sau đây gọi tắt là Giám đốc sở), đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về công tác, tổ chức và nghiệp vụ thanh tra hành chính của Thanh tra cấp tỉnh và hướng dẫn về công tác, nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành của Thanh tra bộ.

#### ***1.2.6. Hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội***

Thanh tra lao động, thương binh và xã hội có hai hướng hoạt động: Thanh tra hành chính là thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Tổng cục trưởng Tổng cục Dạy nghề, Giám

đốc sở. Và Thanh tra chuyên ngành là Thanh tra đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân về việc thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước trong các lĩnh vực: Lao động, việc làm, tiền lương, bảo hiểm xã hội, xuất khẩu lao động, an toàn lao động, vệ sinh lao động, dạy nghề; ưu đãi người có công với cách mạng; phòng chống tệ nạn xã hội, bảo trợ xã hội; bảo vệ và chăm sóc trẻ em; bình đẳng giới; các lĩnh vực khác theo quy định của pháp luật.

*Hình thức thanh tra:* Thanh tra được thực hiện với hình thức thanh tra theo chương trình, kế hoạch và thanh tra đột xuất; Thanh tra theo chương trình, kế hoạch sau khi được Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Tổng cục trưởng Tổng cục Dạy nghề hoặc Giám đốc sở phê duyệt.

*Phương thức hoạt động thanh tra:* Việc thanh tra được thực hiện theo phương thức Đoàn thanh tra hoặc thanh tra độc lập. Ngoài các hoạt động trên, Thanh tra lao động, thương binh và xã hội còn hoạt động theo phương thức thanh tra viên phụ trách vùng trong lĩnh vực lao động theo quy định tại hai quyết định của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

#### ***1.2.7. Nhận xét chung về mô hình tổ chức, hoạt động của Thanh tra Lao động - Thương binh và Xã hội***

Thanh tra lao động, thương binh và xã hội là một bộ phận không thể thiếu trong hệ thống thanh tra nhà nước nói chung và thanh tra ngành, lĩnh vực nói riêng; có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo pháp chế, trật tự kỷ cương nhà nước, và là một nội dung, một chức năng thiết yếu trong quá trình quản lý nhà nước.

### ***1.3. Tham khảo Mô hình tổ chức và hoạt động của thanh tra lao động một số quốc gia điển hình trên thế giới***

1.3.1. Mô hình Thanh tra lao động ở Áo

1.3.2. Mô hình Thanh tra lao động ở Pháp

1.3.3. Mô hình Thanh tra lao động Liên bang Nga

1.3.4. Những kinh nghiệm có thể được áp dụng ở Việt Nam

*Thứ nhất*, tổ chức thanh tra lao động theo hướng trực tuyến từ Trung ương đến địa phương dưới sự quản lý thống nhất của một cơ quan thanh tra lao động ở Trung ương. ở cấp địa phương có thể tổ chức theo vùng

hoặc theo địa giới hành chính tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, xã hội tại một thời điểm nhất định (giống như mô hình ở Áo)

*Thứ hai*, hoạt động thanh tra không phải tổ chức theo đoàn hay một quyết định bằng văn bản của cơ quan có thẩm quyền (mô hình ở Nga).

*Thứ ba*, tổ chức và hoạt động của thanh tra vùng (hoặc địa phương) không phụ thuộc vào cơ quan quản lý hành chính nhà nước cùng cấp mà do thanh tra lao động Trung ương quản lý thống nhất.

*Thứ tư*, hiện tại, thanh tra lao động ở Việt Nam được tổ chức theo mô hình chung tức là thực hiện tất cả các vấn đề liên quan đến Bộ luật lao động và tiền lương, trong tương lai chuyển dần sang mô hình riêng, chỉ thực hiện những vấn đề liên quan đến an toàn, sức khỏe nơi làm việc, lao động trẻ em, hoặc lao động di cư hoặc tổ chức theo những lĩnh vực nhất định ví dụ thanh tra lao động ngành xây dựng, ngành than, ngành khai thác mỏ... (giống mô ở hình Pháp).

## **Chương 2**

### **THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA LAO ĐỘNG, THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI**

#### **2.1. Tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội qua các thời kỳ**

##### **2.1.1. Giai đoạn trước khi ban hành Luật Thanh tra năm 2004 (1945-2004)**

- Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ: Từ 1945-1954 tổ chức Thanh tra được xác định là một bộ phận cần thiết có tầm quan trọng đặc biệt và không thể thiếu trong công tác quản lý điều hành của Chính phủ. Từ 1955 - 1976: Thanh tra về lĩnh vực lao động chưa được quan tâm đúng mức nên bị thu hẹp dần. Từ 1977 - 1990: tổ chức và hoạt động của Thanh tra các Bộ ngành có nhiều thay đổi. Đến ngày 1/4/1990, Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh Thanh tra, đây là văn bản mở đầu một giai đoạn phát triển mới của ngành thanh tra. Từ 1991 - 2004: Trong suốt thời gian từ năm 1991 đến năm

2003, tổ chức và hoạt động của ngành thanh tra được thực hiện theo Pháp lệnh Thanh tra. Đến cuối năm 2003, Chính phủ ban hành Nghị định số 29/CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trong đó quy định Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có duy nhất một tổ chức thanh tra gọi là Thanh tra Bộ.

- Bộ máy Thanh tra các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội:

Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, ở các địa phương trong cả ba kỳ: Bắc Kỳ, Trung Kỳ, Nam Kỳ đã tổ chức Ủy ban giám đốc lao động làm cả chức năng thanh kiểm tra lao động. Đến năm 1995, ở 53 Sở Lao động-Thương binh và Xã hội đã có đủ Ban Thanh tra chính sách lao động xã hội. Từ năm 2004 trở về trước Cơ cấu tổ chức bộ máy của thanh tra được tổ chức hoạt động theo hai mô hình. *Mô hình thứ nhất*: là gộp chung cả hai lĩnh vực an toàn lao động và chính sách lao động - xã hội trong một tổ chức gọi là Thanh tra sở. *Mô hình thứ 2*: là tách hai lĩnh vực thành hai đơn vị riêng biệt là Thanh tra an toàn lao động và Thanh tra chính sách lao động - xã hội.

##### **2.1.2. Giai đoạn từ sau khi ban hành Luật Thanh tra năm 2004**

Sau khi Luật Thanh tra được ban hành năm 2004, Thanh tra Bộ vẫn thực hiện chức năng, nhiệm vụ và tổ chức trên cơ sở Quyết định số 1118/2003/QĐ-BLĐTBXH ngày 10/9/2003 của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. giải quyết khiếu nại, tố cáo. Khi hợp nhất một số bộ, ngành, lĩnh vực bảo vệ và chăm sóc trẻ em nhập về Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã ban hành Quyết định số 148/QĐ-BLĐTBXH ngày 22/01/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Bộ.

Đối với Thanh tra Dạy nghề: Căn cứ Pháp lệnh Thanh tra ngày 01/4/1990; Nghị định số 96/CP ngày 07/12/1993 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và Nghị định số 33/1998/NĐ-CP ngày 23/5/1998 của Chính phủ về việc thành lập Tổng cục Dạy nghề thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội ban hành Quyết định số 588/QĐ-LĐTBXH ngày 12/5/1999 của Bộ



trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Thanh tra Dạy nghề.

Đối với Thanh tra Sở, từ năm 2004, tổ chức thanh tra Sở cơ bản đã thống nhất, ở Sở Lao động - Thương binh và Xã hội có duy nhất một tổ chức thanh tra; chỉ còn 03 tỉnh còn tồn tại hai tổ chức thanh tra (Thanh tra chính sách lao động xã hội và Thanh tra an toàn lao động). Đến năm 2006, tổ chức bộ máy của Thanh tra Sở đã tổ chức thống nhất theo mô hình hợp nhất thanh tra an toàn, vệ sinh lao động và chính sách lao động xã hội thành một tổ chức duy nhất là Thanh tra Sở.

## **2.2. Kết quả hoạt động Thanh tra lao động, thương binh và xã hội**

### ***2.2.1. Trong công tác tham mưu xây dựng chính sách, pháp luật và tiếp công dân, xử lý thư đơn và giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng***

Tham mưu Thủ trưởng đề ra chủ trương, chính sách, nhiệm vụ kế hoạch, công tác phòng, chống tham nhũng: Trong 3 năm đã tham mưu ban hành 6 văn bản quy phạm pháp luật (04 quyết định về tổ chức và hoạt động thanh tra lao động theo vùng và sử dụng phiếu tự kiểm tra thực hiện pháp luật tại doanh nghiệp; 2 nghị định trình Chính phủ ban hành).

Tiếp công dân, xử lý thư đơn và giải quyết khiếu nại, tố cáo: Theo số lượng thống kê trong ba năm 2005, 2006, 2007, tổng số lượt công dân được tiếp là 43.813 lượt người. Tổng số đơn thư được tiếp nhận, xử lý là 17.723 đơn, thư và số lượng đơn, thư ngày càng tăng theo các năm. Tương tự như vậy, tổng các vụ việc giải quyết khiếu nại, tố cáo là 3.496 vụ, việc.

### ***2.2.2. Kết quả hoạt động thanh tra hành chính***

Trong ba năm, tổng số cuộc thanh tra hành chính được tiến hành là 180 cuộc, có 392 kiến nghị được đưa ra, phát hiện 22 cán bộ tham ô, cố tình làm sai chính sách, pháp luật và thu hồi về ngân sách nhà nước 1,385 tỷ đồng.

### ***2.2.3. Kết quả hoạt động thanh tra chuyên ngành***

*Thứ nhất*, thanh tra việc thực hiện pháp luật lao động

\* Kết quả hoạt động của Thanh tra Bộ: mặc dù số lượng cán bộ không tăng nhưng số cuộc thanh tra việc thực hiện pháp luật lao động liên

tục tăng qua các năm: năm 2006 bằng 1,68 lần so với năm 2005; năm 2007 bằng 1,57 lần so với năm 2006 và bằng 2,684 lần so với năm 2005. số tiền xử phạt năm 2006 gấp 1,445 lần, năm 2007 gấp 3,498 lần so với năm 2005.

\* Kết quả hoạt động của Thanh tra Sở: Phương thức thanh tra theo vùng và sử dụng Phiếu tự kiểm tra thực hiện pháp luật lao động tại doanh nghiệp được thực hiện thí điểm từ năm 2005 và chính thức triển khai năm 2006, tăng cường năm 2007. Chính vì vậy số lượng doanh nghiệp được thanh tra theo vùng diễn biến tăng dần,

*Thứ hai*, thanh tra việc thực hiện chính sách ưu đãi người có công với cách mạng và các chính sách xã hội khác.

\* Tại Thanh tra Bộ: Thanh tra Bộ đã thanh tra việc thực hiện chính sách người có công với cách mạng, người tham gia kháng chiến bị nhiễm chất độc hóa học và con đẻ bị nhiễm chất độc hóa học tại 18 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thanh tra công tác phòng chống tệ nạn xã hội tại 03 tỉnh, 9 trung tâm cai nghiện và trung tâm chữa bệnh giáo dục lao động - xã hội; thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về thu, chi, quản lý quỹ bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế tại 9 tỉnh, thành phố và một số đơn vị đóng bảo hiểm xã hội.

\* Tại Thanh tra Sở: Qua ba năm tổng số cán bộ làm sai chính sách bị phát hiện là 117 người; số đối tượng hưởng sai chính sách phát hiện được qua thanh tra là 1139 người; tổng số tiền bị cắt hoặc thu hồi về ngân sách nhà nước là 3,105054 tỷ đồng. Kết quả trên góp phần lớn vào việc chống tham nhũng, lãng phí ngân sách nhà nước đồng thời đảm bảo kỷ cương, trật tự quản lý nhà nước và công bằng xã hội.

### ***2.2.4. Quan hệ phối hợp với các cơ quan nhà nước khác trong lĩnh vực phòng ngừa, đấu tranh chống vi phạm pháp luật phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước***

Phối hợp với Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam kiểm tra việc thực hiện pháp luật lao động và Luật Công đoàn tại 128 doanh nghiệp. Phối hợp với Cục Thương binh - Liệt sĩ và Người có công tiến hành kiểm tra hồ sơ xác nhận thanh niên xung phong bị thương. Phối hợp với

Bảo hiểm xã hội Việt Nam thanh tra việc thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội tại 7 tỉnh, thành phố. Tham gia với Ủy ban Dân số - Gia đình và Trẻ em kiểm tra 12 cơ sở bảo trợ xã hội tại thành phố Hà Nội. Kết thúc đợt kiểm tra, Đoàn đã đưa ra 60 kiến nghị đối với các cơ quan có liên quan đến chăm sóc, nuôi dạy trẻ em lang thang, cơ nhỡ tại các cơ sở bảo trợ xã hội.

### **2.3. Những tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội**

#### **2.3.1. Hạn chế về nhận thức**

Trong xã hội, công tác thanh tra thường bị các đối tượng thanh tra coi là một công việc gây phiền hà chứ không phải công việc giúp đối tượng quản lý. Về phía đối tượng quản lý: khi nhận được quyết định thanh tra thì luôn tìm cách đối phó, che giấu hành vi trái pháp luật; về phía các nhà nghiên cứu khoa học: một số nhà nghiên cứu khoa học xã hội cho rằng, không thể có thanh tra chuyên ngành đi xử phạt như kiểu cảnh sát; về phía cán bộ thanh tra và cơ quan thanh tra: chưa coi trọng quyền lực và vị thế của mình hoặc lạm dụng quyền lực và vị thế để sách nhiễu đối tượng thanh tra.

#### **2.3.2. Hạn chế trong quy định của hệ thống văn bản pháp luật**

\* Hệ thống văn bản pháp luật về các lĩnh vực do ngành lao động, thương binh và xã hội quản lý chưa toàn diện, đồng bộ, nhiều văn bản chưa thống nhất và không có tính khả thi: *Luật Thanh tra*: Luật Thanh tra ban hành năm 2004 qua 3 năm thực hiện đã bộc lộ nhiều bất cập, đặc biệt đối với thanh tra chuyên ngành. *Về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động*: mức xử phạt còn thấp, nhiều hành vi vi phạm pháp luật lao động chưa được quy định, chưa quy định cụ thể các biện pháp cưỡng chế nhằm bảo đảm cho quyết định xử phạt được thi hành nghiêm chỉnh nên tác dụng răn đe còn bị hạn chế. *Các quy định khác*: một số vấn đề chưa được quy định hoặc đã có quy định nhưng không thống nhất với nhau, một số quan hệ cần điều chỉnh nhưng chưa có văn bản pháp luật như: khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực xuất khẩu lao động.

#### **2.3.3. Hạn chế về tổ chức**

Với cách tổ chức bộ máy và quản lý như hiện nay rất khó khăn cho ngành, bởi lẽ Thanh tra Sở phụ thuộc hoàn toàn về quản lý hành chính và nhân sự của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh còn về chuyên môn, nghiệp vụ thuộc quản lý và chỉ đạo của Thanh tra Bộ. Hơn nữa, mối quan hệ phối hợp giữa Chánh Thanh tra Bộ và Giám đốc Sở Lao động-Thương binh và Xã hội, giữa Giám đốc Sở và thanh tra viên phụ trách vùng, giữa thanh tra viên phụ trách vùng và cơ quan thanh tra lao động thuộc vùng mình phụ trách chưa phát huy được hiệu quả trong quá trình triển khai và thực hiện công tác thanh tra.

#### **2.3.4. Hạn chế về hoạt động**

Thực tế, ngoài hai hoạt động chính là thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, Thanh tra lao động, thương binh và xã hội còn đảm nhiệm một hoạt động có khối lượng lớn đó là tham mưu giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp xử lý thư đơn, giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền. Và còn nhiều tồn tại, thiếu sót trong: Việc chỉ đạo và theo dõi hoạt động thanh tra vùng; việc thực hiện pháp luật lao động của các doanh nghiệp trong khu công nghiệp, khu chế xuất chưa được kiểm soát, công tác tự kiểm tra, rà soát việc thực hiện chính sách ưu đãi người có công với cách mạng còn dừng lại ở kiểm tra hồ sơ mà chưa điều tra, làm rõ nguyên nhân để xử lý theo pháp luật.

#### **2.3.5. Hạn chế về nguồn nhân lực**

Về số lượng thanh tra viên thiếu: Qua các năm 2004, 2005, 2006 số lượng thanh tra viên lao động, thương binh và xã hội trong toàn quốc hầu như không tăng, chỉ vào khoảng hơn 300 thanh tra viên và cán bộ thanh tra, đến năm 2008 là 368 người.

Về chất lượng thanh tra viên chưa đảm bảo: chỉ có 01 cán bộ có trình độ tiến sĩ (0,3%), 07 cán bộ có trình độ thạc sĩ (2,3%), 270 người có trình độ đại học (89%), 26 người có trình độ cao đẳng, trung cấp, sơ cấp, chiếm 8,4%. So với tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch thanh tra, còn không ít cán bộ thanh tra chưa đạt yêu cầu, nhất là yêu cầu về trình độ chuyên môn.

Về tình hình đào tạo, bồi dưỡng trong tổng số 327 thanh tra viên chỉ có 235 người đã được học qua lớp nghiệp vụ thanh tra cơ bản, và chỉ có 151 người được bổ nhiệm là thanh tra viên. Việc có chỉ tiêu cử đi học và được bổ nhiệm thanh tra viên ở Sở Lao động - Thương binh và Xã hội ở các tỉnh là rất khó khăn do phải chờ chỉ tiêu từ thanh tra tỉnh.

Về chế độ, chính sách đối với thanh tra viên còn thấp và chưa đảm bảo để thanh tra viên yên tâm công tác.

#### **2.4. Nguyên nhân của những tồn tại**

Nền kinh tế Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế quản lý tập trung kế hoạch hóa sang kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Quá trình toàn cầu hóa về nền kinh tế đang diễn ra nhanh chóng. Cơ chế hoạt động và tổ chức của thanh tra lao động, thương binh và xã hội trong thời gian qua đã có sự thay đổi tuy nhiên chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới. Hệ thống văn bản pháp luật còn nhiều bất cập, thiếu đồng bộ, thống nhất và tính khả thi. Nền hành chính nhà nước đang trong tiến trình cải cách mạnh mẽ. Đang có sự thay đổi về tư duy và nhận thức của các cán bộ lãnh đạo từ trong tổ chức đảng đến các lãnh đạo nhà nước về quản lý nhà nước trong tình hình mới.

### **Chương 3**

## **PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA LAO ĐỘNG, THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI**

### **3.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra lao động thương binh và xã hội là Yêu cầu khách quan**

#### **3.1.1. Bảo đảm thực hiện quyền, lợi ích của những đối tượng quản lý và hưởng chính sách thuộc lĩnh vực lao động - thương binh và xã hội**

Số đối tượng này là tương đối lớn (36 vạn doanh nghiệp, hơn 5 vạn người có công, hệ thống cơ quan thuộc ngành và đối tượng trẻ em cần được bảo vệ, các đối tượng xã hội ngày càng tăng cần được quản lý)

#### **3.1.2. Bảo đảm nguyên tắc pháp chế, kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động của ngành lao động, thương binh và xã hội**

Thực tế thanh tra cho thấy, số hành vi vi phạm pháp luật, số đối tượng vi phạm pháp luật trong lĩnh vực của ngành là rất lớn cần được chấn chỉnh kịp thời (8-27 sai phạm về pháp luật lao động trên một doanh nghiệp; 1.300 vụ đình công xảy ra đều "bất hợp pháp"; trong 3 năm phát hiện 35 cán bộ có sai phạm trong chi trả chính sách ưu đãi người có công; 460 đối tượng hưởng chính sách không đúng quy định; yêu cầu thu hồi số tiền 1,03 tỷ đồng),

#### **3.1.3. Khắc phục sự phức tạp và những tồn tại, thiếu sót của hoạt động lao động - thương binh và xã hội**

Sự chồng chéo trong công tác thanh tra của các cơ quan; Bộ máy tổ chức hoạt động có nhiều biến động; Những thiếu sót và phức tạp trong hoạt động của ngành.

#### **3.1.4. Phù hợp với yêu cầu cách hành chính**

Thanh tra lao động, thương binh và xã hội không thể mở rộng, phình to tổ chức bộ máy mà vẫn phải đảm bảo "tăng cường tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, thiết lập kỷ cương xã hội".

### **3.2. Phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội**

#### **3.2.1. Quán triệt sâu sắc các chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về chính sách, định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra và công tác thanh tra nói chung**

Thanh tra lao động, thương binh và xã hội không thể mở rộng, phình to tổ chức bộ máy mà vẫn phải đảm bảo "tăng cường tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, thiết lập kỷ cương xã hội".

#### **3.2.2. Quán triệt chính sách, định hướng về công tác thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội**

Tại Chỉ thị số 06/2006/CT-TTg ngày 06 tháng 3 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ đã chỉ rõ: cần tăng cường chỉ đạo và chấp hành pháp

luật lao động trong các doanh nghiệp. Theo Thông báo số 134/TB-VPCP ngày 29 tháng 8 năm 2006 của Văn phòng Chính phủ về kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại cuộc họp bàn biện pháp xử lý vấn đề đình công trong thời gian sắp tới

### **3.3. Những giải pháp cơ bản nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động Thanh tra lao động, thương binh và xã hội**

#### **3.3.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật**

*Một là*, sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra theo hướng quy định chi tiết về thanh tra chuyên ngành

*Hai là*, sửa đổi, bổ sung Nghị định số 31/2006/NĐ-CP ngày 29/3/2006 của chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội theo hướng:

*Ba là*, tăng mức phạt trong Nghị định 113/2004/NĐ-CP, sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 04/2005/NĐ-CP

*Bốn là*, bãi bỏ thời hạn thanh tra phải báo trước tại Nghị định 61/1998/NĐ-CP

*Năm là*, xây dựng mới một số văn bản pháp luật về Thanh tra lao động, thương binh và xã hội

*Sáu là*, phân biệt rõ thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ trưởng tại Luật Khiếu nại, tố cáo

#### **3.3.2. Hoàn thiện và đổi mới tổ chức thanh tra trong ngành lao động - thương binh và xã hội**

**Hoàn thiện tổ chức hiện tại:** Thực hiện thí điểm Thanh tra lao động cho quận, huyện thuộc các tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đồng Nai, Bình Dương. Và đưa ra **Mô hình tổ chức trong tương lai:** Mô hình thứ nhất: Theo mô hình này, thanh tra lao động thương binh và xã hội được tổ chức trực tuyến từ Trung ương đến địa phương đến cấp quận huyện. Mô hình thứ hai: Mô hình này giống mô hình 1 ở cơ chế hoạt động và phân định chức năng, nhiệm vụ giữa thanh tra Bộ và thanh tra vùng. Trong điều kiện cải cách hành chính hiện nay, việc áp dụng mô hình 2 là hợp lý và có khả thi vì không tốn nhân lực, ít tốn kinh phí hơn, bộ máy thanh tra lại

gọn nhẹ và hoạt động linh hoạt, hiệu quả. Tuy nhiên, trong lộ trình đổi mới tổ chức của Thanh tra Lao động - Thương binh và Xã hội, mô hình 1 là mô hình cần hướng tới để thực hiện trong tương lai.

**Phương án về cơ cấu tổ chức:** Tiến trình chia làm 2 giai đoạn: Giai đoạn 1: từ nay đến năm 2010, Thanh tra Bộ (có đại diện ở miền Nam); Thanh tra Sở biệt phái công tác tại các Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội huyện, quận (đối với các huyện, quận có nhiều doanh nghiệp). Giai đoạn 2: từ 2010 đến năm 2015, có đại diện ở miền Trung và miền Nam; Thanh tra Sở có ở tất cả các huyện, quận

#### **3.3.3. Nâng cao hiệu quả thanh tra**

**Phân cấp thanh tra:** Theo cơ chế quản lý Nhà nước về lao động từ Trung ương đến địa phương trước mắt cần thiết định rõ thẩm quyền quản lý theo từng lĩnh vực: an toàn lao động, vệ sinh lao động, chính sách lao động cho thanh tra Bộ, Thanh tra Sở và thanh tra quản lý vùng để nâng cao chất lượng các cuộc thanh tra và từ đó có căn cứ đánh giá hiệu quả hoạt động thanh tra một cách khách quan

**Phạm vi thanh tra và tần suất thanh tra.:** Những năm tới đây sẽ tăng dần tần suất thanh tra, chú trọng ở những khu vực tập trung nhiều doanh nghiệp đặc biệt là doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Phạm vi thanh tra tập trung vào chiều sâu, có trọng điểm như các khu công nghiệp, các doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài

#### **3.3.4. Nâng cao năng lực Thanh tra lao động, thương binh và xã hội**

Tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ thanh tra viên ngành lao động - thương binh và xã hội có năng lực chuyên môn, tuân thủ pháp luật, đạo đức công vụ; thực hiện các chế độ đãi ngộ hợp lý đối với đội ngũ thanh tra viên.

#### **3.3.5. Tăng cường mối quan hệ phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác trong hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động của ngành lao động - thương binh và xã hội**

Phối hợp chặt chẽ với tổ chức Công đoàn, Phòng Thương mại Công nghiệp Việt Nam, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam trong việc thực hiện

pháp luật lao động; Phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, đơn vị khác trong việc thanh tra các chính sách xã hội

### **3.3.6. Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân trong hoạt động Thanh tra lao động, thương binh và xã hội**

## **KẾT LUẬN**

Ở bất kỳ một quốc gia, một chế độ chính trị nào, thanh tra cũng là một chức năng không thể thiếu của quản lý nhà nước. ở Việt Nam, Thanh tra lao động, thương binh và xã hội là một bộ phận của Thanh tra Nhà nước và là tổ chức thanh tra theo ngành, lĩnh vực lao động, thương binh và xã hội. Đây là một lĩnh vực rộng lớn, nhạy cảm trong hoạt động quản lý của Nhà nước, tác động trực tiếp đến việc thực hiện các chủ trương, chiến lược, kế hoạch của Đảng, Nhà nước, bên cạnh các thành tựu đạt được, công tác quản lý nhà nước đối với ngành Lao động - Thương binh và Xã hội còn nhiều khó khăn, vướng mắc, nhất là trong tổ chức và hoạt động đang phải giải quyết, đặt ra yêu cầu ngày càng cao đối với công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành và thực hiện pháp luật trong lĩnh vực này. Trải qua nhiều bước thăng trầm, nhiều lần tách, nhập, chuyển đổi tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và đã nhiều lần cải cách, tiến bộ song vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu đề tài: *"Tổ chức, hoạt động của Thanh tra lao động, thương binh và xã hội - Thực trạng và giải pháp"* có ý nghĩa sát thực và rất cần thiết để góp phần làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc hoạch định chính sách, pháp luật về Thanh tra lao động, thương binh và xã hội và tổ chức thực hiện.

Trên cơ sở xác định rõ mục đích, nhiệm vụ, đối tượng và phạm vi nghiên cứu cùng với các luận cứ xác định khái niệm, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phương hướng hoạt động, mô hình tổ chức Thanh tra lao động, thương binh và xã hội và đánh giá thực trạng thành tựu đạt được, những hạn chế về tổ chức, hoạt động của hệ thống tổ chức thanh tra ngành Lao động - Thương binh và Xã hội qua các thời kỳ, đặc biệt là giai đoạn từ sau khi có Luật Thanh tra năm 2004 đến nay, luận văn đưa ra các

yêu cầu khách quan để đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra lao động, thương binh và xã hội, trong đó chú trọng giải quyết các yêu cầu trước mắt, cấp thiết mà Đảng, Nhà nước chỉ đạo thực hiện và các yêu cầu có tính chất nguyên tắc như bảo đảm thực hiện quyền, lợi ích của các đối tượng quản lý và cơ chế chính sách thuộc lĩnh vực lao động, thương binh và xã hội; nguyên tắc pháp chế, kỷ luật, kỷ cương; biện pháp khắc phục tồn tại, khó khăn trong tổ chức, hoạt động của ngành; kết hợp chặt chẽ với yêu cầu cải cách hành chính của Nhà nước. Trên cơ sở đó luận văn nêu 6 giải pháp cơ bản về tổ chức, hoạt động thanh tra lao động, thương binh và xã hội, trong đó hoàn thiện hệ thống pháp luật về lao động, thương binh và xã hội; pháp luật về thanh tra nói chung và pháp luật về thanh tra lao động, thương binh và xã hội nói riêng là những giải pháp có ý nghĩa chiến lược, là cơ sở để đổi mới cơ chế tổ chức hoạt động thanh tra và công tác thanh tra trong ngành kết hợp chặt chẽ với đổi mới cơ chế chính sách và bảo đảm thực hiện các chính sách xã hội; bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thanh tra gắn với hoàn thiện tổ chức thanh tra trong ngành, gắn với yêu cầu tăng cường mối quan hệ phối với các cơ quan, tổ chức khác trong hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra; nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong hoạt động của ngành Lao động - Thương binh và Xã hội.

Phương hướng và các giải pháp đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra lao động - thương binh và xã hội được xem xét trên cơ sở có luận cứ khoa học và thực tiễn quá trình công tác, học tập trong ngành thanh tra, hy vọng của tác giả là những vấn đề đã được luận văn đề cập đến sẽ góp phần cung cấp những thông tin đầy đủ, chính xác cho việc xây dựng chương trình, kế hoạch tổ chức, hoạt động của ngành Lao động - Thương binh và Xã hội và cơ quan, tổ chức, các nhân quan tâm đến công tác nghiên cứu, xây dựng ngành thanh tra trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và công bằng xã hội.