

Nghiên cứu, **LẬP PHÁP**

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE



- Nhà nước pháp quyền
- Tư pháp và mô hình tư pháp phương Tây
- Quy trình lập hiến
- Chính sách và pháp luật đất đai
- Xung đột pháp luật

Số 10
10-2002

MỤC LỤC SỐ 9 THÁNG 9/2002

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- ★ Đồng chí Nguyễn Văn Linh với đổi mới hoạt động của Quốc hội
NGUYỄN NH DU
- ★ Dân chủ - Từ một kỳ họp
KHÁNH VÂN
- ★ Suy nghĩ hậu kỳ họp: Cùng lo
NGUYỄN ĐỨC LAM
- ★ Vấn đề giới trong pháp luật đất đai
HÀ THỊ THANH VÂN
- ★ Phiên họp thứ nhất của Ủy ban thường vụ Quốc hội
NCLP

NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC

- ★ Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay
PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC
- ★ Pháp luật về chính quyền địa phương: Thực trạng và phương hướng cải cách
TS. NGUYỄN KIM THOA

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- ★ Một số vấn đề về sáng kiến lập pháp
NGÔ TRUNG THÀNH
- ★ Việc lấy ý kiến nhân dân trong quá trình xây dựng pháp luật hiện nay
VÕ TRÍ HẢO
- ★ Giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật
THS. BÙI THỊ ĐÀO
- ★ Tác động của Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ đối với pháp luật ngân hàng Việt Nam
THS. NGÔ QUỐC KỲ

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- ★ Lựa chọn chính sách tăng trưởng
GS. DAVID O. DAPICE

LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- ★ Nhà nước nhân tri
BÙI NGỌC SƠN

THỰC TIỄN PHÁP LÝ

- ★ Hoàn thiện trình tự, thủ tục công chứng
NGUYỄN VĂN HOẠT

NHÀ NƯỚC NHÂN TRỊ

BÙI NGỌC SƠN*

Tóm tắt: Lại bàn đến phẩm chất, đạo đức của chính khách và nhân viên công quyền, bài viết xuất phát từ chủ thuyết "Việc chính trị cốt ở chính tâm của người trị dân"- mệnh đề bất hủ của Khổng Tử và lý luận của ông về nhà nước nhân trị. Qua trình bày, nhà nước nhân trị là một cách thức tổ chức quyền lực. Bên cạnh những hạn chế cổ hủ, coi người dân là kẻ bị trị, thụ động thì nhà nước này cũng có những ưu thế riêng. Tác giả khai thác những yếu tố tích cực mang tính nhân bản cao và đề xuất vận dụng trong việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của nhà nước Việt Nam hiện nay.

1. Lý luận của Khổng Tử về nhà nước nhân trị

Khổng Tử là người đã xây dựng một hệ thống lý luận làm cơ sở cho việc tổ chức nhà nước nhân trị. Trước Khổng Tử, nhiều người đã nghĩ rằng những người cầm quyền phải nhân đức, tạo hạnh phúc cho dân, giáo hoá dân thành người có nhân, có đức. Trước ông, Khổng Tử Nha trong sách *Thái công bình pháp* đã viết: cái đạo trị nước là nhờ cậy vào người hiền và dân chúng, tin người hiền nh lòng dạ. Cho nên, ông cho rằng: cốt yếu của việc trị nước là thấu lòng dạ của dân, thấy ai nguy khốn thì làm cho họ yên ổn...¹ Đó thực chất là quan niệm về nhà nước nhân trị.

Khổng Tử là người có công kế thừa các quan điểm trước đó phát triển thành một hệ thống lý luận về nhà nước nhân trị.

Khổng Tử sống vào cuối thời Xuân Thu. Đó là thời đại mà cục diện xã hội Trung Hoa diễn ra nhiều biến đổi lớn về chính trị- xã hội. Quyền lực của lãnh chúa phong kiến tối cao- thiên tử bị lung lay, ch hầu lấn áp thiên tử, danh thiên tử dần dần chỉ là h danh. Các vua ch hầu không ngừng sát phạt nhau. Xã hội Trung Hoa cuối thời Xuân Thu cũng diễn ra sự hỗn loạn về quan hệ đẳng cấp và danh phận, quan hệ tông pháp, nông dân lâm vào tình cảnh khốn cùng.

Nhận thức tình trạng lúc bấy giờ, Khổng Tử cho rằng: sự suy giảm quyền lực của thiên tử, quan hệ tông pháp rối loạn, sự khốn cùng của người dân có nguyên nhân sâu xa từ sự rối loạn về danh phận, tức là không phân biệt rõ ai làm việc gì (dĩ nhiên theo cách nghĩ của thời đó). Để lập lại trật tự xã hội, Khổng Tử cho rằng phải chính danh: "*Danh không chính thì nói không thuận. Nói không thuận thì việc không thành. Việc không thành thì lễ nhạc không dấy lên. Lễ nhạc không dấy lên thì hình phạt không đúng phép. Hình phạt không đúng phép thì dân không biết đặt tay chân vào đâu*"². Chủ trương chính danh của Khổng Tử là lập lại trật tự xã hội phong kiến nhà Chu.

Chính danh là để xác định lại danh phận, đẳng cấp. Thước đo của danh phận đẳng cấp là lễ. Trong các tầng lớp do chế độ đẳng cấp tạo nên thì có một thước đo để phân biệt họ, duy trì xã hội là lễ. Lễ cụ thể hoá công việc chính trị cho các đẳng cấp. Trên cơ sở lễ, trật tự xã hội được xác lập.

Chính danh đòi hỏi sự tự giác chủ quan, không kể là thiên tử, ch hầu hay đại phu..., mọi người phải tự giác giữ lấy danh phận của mình, khuôn mình theo chuẩn mực của lễ. Sự tự giác đó chỉ có thể thực hiện bằng việc tu dưỡng đạo làm người. Cho nên việc quy kết cuối cùng của Khổng Tử: nhân là gốc của công việc chính trị. Nhà nước theo đó phải được tổ chức và hoạt động phù hợp với đạo nhân. Sách Trung Dung viết: "*nhân là người vậy*"³. Về thực chất, *nhân* là tổng thể các giá trị đạo đức cao quý nhất của con người hình thành và chi phối trong quan hệ giữa con người với con người. Cho nên, nhân trị nhiều khi cũng có thể gọi là đức trị, tức trị dân bằng đạo đức của nhà cầm quyền. Sách Trung

Dung chép lời Khổng Tử: "*Đạo đức của con người làm cho chính trị có kết quả (...) cho nên làm chính trị cốt ở con người*"⁴.

Nhà nóc nhân trị lấy sự tu dưỡng đạo đức của nhà cầm quyền là điều kiện tiên quyết đối với hiệu quả của việc ổn định xã hội. Mệnh đề "*việc chính trị cốt ở chính tâm củaa người trị dân*"⁵ là mệnh đề bất hủ của Khổng Tử. Đạo đức của nhà cầm quyền sẽ ảnh hưởng và cảm hoá dân chúng, dân chúng sẽ làm những điều thiện; và từ đó, xã hội được thịnh trị. Khổng Tử ví đức của người cầm quyền nh gió, đức của người dân nh cỏ, gió thổi thì cỏ rạp xuống⁶. Cho nên, việc chính trị không khó nếu biết giữ thân mình cho đọan chính. Nhà cầm quyền mà chính đáng thì không cần ra lệnh, dân cũng theo, mình không chính đáng, tuy ra lệnh dân cũng không theo. Hiệu quả của một nền nhân trị là: "*làm chính trị mà dùng đức thì nh sao Bắc Đẩu ở một nơi mà các ngôi sao khác hóng về cả*"⁷. Tổng kết và diễn giải thêm quan niệm trên của Khổng Tử, Tăng Tử - học trò xuất sắc của Khổng Tử viết trong sách Đại học: "*Đời xa muốn làm sáng đức trong thiên hạ thì trước hết phải trị nóc mình. Muốn trị nóc mình phải tề nhà mình, muốn tề nhà mình thì trước hết phải sửa mình*"⁸. Tu thân, tề gia, trị quốc, bình thiên hạ là công thức của một nhà nóc nhân trị theo Khổng học.

Nhà nóc nhân trị không những đòi hỏi nhà cầm quyền phải tự tu thân theo đạo nhân mà còn phải đem đạo nhân giáo hoá dân. Cách thức giáo hoá dân bao gồm hai cách là: "*dĩ thân giáo*" là đem thân mình làm gương để cho dân noi theo, cảm hoá dân bằng đạo đức của nhà cầm quyền; và "*dĩ đức hoá*" là nhà cầm quyền phải đem đạo nhân mà dạy dỗ dân, dạy cho dân biết các giá trị đạo đức: lễ, nghĩa, tín, trung, hiếu, đễ... Dạy dân là cách để nhà cầm quyền thể hiện sự thương yêu dân. Dạy dân thì dân dễ trị. Khổng Tử có xu hướng biến việc cai trị thành việc tự cai trị của nhân dân. Nhà nóc nhân trị là nhà nóc tự cai trị của nhân dân, nếu nhà cầm quyền có đạo đức và cảm hoá, dạy dỗ đạo đức cho dân một cách có hiệu quả.

Tuy nhiên, trong từng trường hợp, việc giáo dân không có hiệu quả thì, Khổng Tử tìm đến "*chính hình*" nh một cứu cánh vạn nhất, bất đắc dĩ. "*Chính*" là chính lệnh, "*hình*" là hình phạt. Chính hình chỉ các điển chong, pháp lệnh do các vua đời Chu đặt ra để trị dân⁹. Dùng chính lệnh để dẫn dắt dân, dùng hình phạt để dắt dân vào khuôn phép, dân tránh khỏi tội, nhng không biết hổ thẹn mà theo đ-ờng chính. Tuy nhiên, về giải quyết tranh chấp dân sự, ông quan niệm rằng: "*Xử kiện thì ta cũng nh người khác thôi, phải làm sao cho dân khỏi kiện nhau thì mới hơn chứ?*"¹⁰.

Nh vậy, pháp luật trong nhà nóc nhân trị không được coi là phong tiện căn bản của sự điều chỉnh xã hội; pháp luật chỉ hỗ trợ cho đạo đức trong những trường hợp bất đắc dĩ.

2. Nhà nóc nhân trị trong thực tiễn

Nhà nóc nhân trị trong lịch sử Trung Quốc và phong Đông

Sinh thời Khổng Tử, nhà nóc nhân trị cha trở thành một thực tiễn chính trị. Học thuyết của ông đơng thời không được áp dụng. Bản thân Khổng Tử bôn ba khắp thiên hạ để tìm một ông vua thi hành học thuyết của mình nhng không tìm được. Khổng Tử muốn đem chế độ nhà Chu và lễ Chu áp đặt vào thời đại Đông Chu. Nhng ở đây hoàn cảnh kinh tế xã hội đã đổi khác. Đến đây xã hội đã phát triển. Động cơ thúc đẩy hành vi của giới cầm quyền và tầng lớp xã hội chủ chốt không cần điều nhân nghĩa của Nghiêu, Thuấn, Thang, Văn, Vũ, mà là những vật chất đang xâu xé xã hội và xâu xé con người¹¹. Tần Thủy Hoàng thống nhất Trung Quốc, xây dựng các thể chế chính trị trên cơ sở học thuyết pháp trị của Hàn Phi Tử, căm ghét nho học, thực hiện chính sách "*đốt sách chôn nho*".

Từ đầu đời Hán đến cuối đời Thanh, Khổng giáo đã đào tạo và chỉ huy tinh thần dân tộc Trung Hoa. Cũng trong thời kỳ này, những quan điểm của Nho gia về nền nhân chính đã được giai cấp cầm quyền áp dụng trong việc tổ chức và hoạt động của nhà nóc- nhà nóc nhân trị đã trở thành một hiện thực chính trị. Tầng lớp thống trị từ nhà Hán trở đi đã nhận thấy khả năng to lớn của Nho giáo trong việc bảo vệ triều đình. Ngay từ đầu triều Hán, Nho giáo cha được trọng dụng, Hán Cao Tổ Lu Bang đã có

lần mắng Lục Giả: *"Ta ngồi trên mình ngựa, mà đợc thiên hạ, đâu cần đợc thi, th"*. Nhưng rồi Ông cũng phải nhận thấy rằng: có thể ngồi trên mình ngựa mà chiếm thiên hạ, chứ không thể ngồi trên mình ngựa mà trị thiên hạ đợc¹².

Bạo lực chỉ thích hợp cho việc giành và việc ổn định thiên hạ sau khi đã giành đợc. Nhưng để xã hội trật tự lâu dài và để xây dựng đất nước thịnh trị thì nhân trị có vẻ thích hợp hơn. Hơn nữa, t tổng nhân trị phù hợp với giai cấp cầm quyền Trung Quốc nói riêng và nhân dân Trung Quốc nói chung. Vì các văn nhân, học giả không bao giờ chỉ chịu làm văn nhân, học giả, cho nên các nhà nho cố bám lấy một học thuyết mà họ tin rằng có thể đưa họ tới một địa vị cao sang, có uy quyền, ảnh hưởng, và họ hợp nhau thành một giai cấp kẻ sĩ dần dần mạnh lên, lấn át hơn các giới khác¹³.

Không chỉ riêng ở Trung Quốc, các xã hội phong Đông ảnh hưởng học thuyết nho học cũng đã tổ chức mình theo những quan điểm của nhân trị. Nhà nước nhân trị cũng đã là thực tiễn trong các xã hội phong Đông trong một thời gian dài. Ở Việt Nam, từ thế kỉ thứ X đến thế kỉ thứ XIV, giai cấp cầm quyền đã nhận thấy ưu điểm của nho giáo trong việc củng cố vương triều, tổ chức của Nhà nước, thiết lập quan hệ chặt chẽ giữa nhà nước và nhân dân. Thực chất, đó là thời đại thực hiện nhà nước nhân trị ở Việt Nam.

Nền nhân chính của Khổng Tử, trong những thập kỷ gần đây, đợc tái sinh tại nhiều nước Châu Á: Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông, Singapo là những nước có truyền thống Nho giáo phát triển với tốc độ chưa từng có. Người ta phân tích rằng, nhờ Nho giáo, trong đó có cả những quan điểm của Khổng Tử về nhân trị mà nhân dân tôn trọng kỷ luật và trật tự, đợc sự ràng buộc nghiêm khắc của lễ giáo trong quan hệ gia đình và xã hội và có thái độ trung thành và tín nhiệm với chế độ và xí nghiệp¹⁴. Nhà nước nhân trị, ở một mức độ nhất định, đang là một hiện thực ở các nước Châu Á nói trên.

Nhà nước nhân trị - đặc điểm

Nhà nước nhân trị về thực chất là một phong thức, cách thức tổ chức quyền lực với những đặc điểm sau đây:

- Nhấn mạnh yếu tố người (con người) trong việc tổ chức nhà nước. Nhà cầm quyền/ chính khách/ con người lãnh đạo là sự quan tâm hàng đầu của nhà nước nhân trị.

- Nhà nước nhân trị lấy sự tu dưỡng đạo đức của nhà cầm quyền làm yếu tố căn bản, nên trong việc tổ chức nhà nước nhân trị phải lựa chọn nhà cầm quyền căn cứ vào đạo đức của họ. Thực tiễn của các nhà nước nhân trị trong xã hội phong kiến Trung Quốc cũng như ở Việt Nam cho thấy, nhà cầm quyền đợc tuyển chọn theo một hình thức phổ biến là thi cử (ngoài ra còn có tiến cử, thế tập...). Các kinh điển của Nho gia-Tứ Thi, Ngũ Kinh là các sách mà ai muốn qua thi cử để tham gia vào công việc nhà nước phải học. Trong nhà nước nhân trị truyền thống, việc tuyển chọn nhà cầm quyền không quan tâm nhiều đến trình độ quản lý, trình độ khoa học kĩ thuật mà quan trọng nhất là có đạo đức. Tứ Th, Ngũ Kinh - các sách luân lý đợc coi là cơ sở tuyển chọn nhà cầm quyền. Tuy nhiên, do quá nhấn mạnh đến các yếu tố đạo đức nên những bậc quân tử cầm quyền thiếu đi các tri thức về kinh tế, kỹ thuật. Cho nên, Tuân Tử, một danh nho sau Khổng Tử, nhận xét rất đúng: *"Xem đất cao thấp, xem ruộng tốt xấu, phân biệt đợc ngũ cốc, thì người quân tử không bằng kẻ nông phu; hiểu rõ hàng hoá, phân biệt đợc xấu đẹp, phân biệt đợc rẻ đắt, người quân tử không bằng kẻ lái buôn..."*. Đây là một hạn chế của nhà nước nhân trị.

- Trong nhà nước nhân trị, đạo đức là phong tiện để triển khai quyền lực nhà nước vào xã hội. Việc thực hiện quyền lực nhà nước không cần bạo lực, quan trọng là việc vận hành quyền lực nhà nước phù hợp với sự đòi hỏi của các chuẩn mực đạo đức. Đạo đức của nhà cầm quyền cảm hoá dân, dân theo đó mà khuất phục. Ở nhà nước nhân trị, đạo đức đợc coi như một phong tiện quan trọng nhất để thực hiện quyền lực nhà nước. Đạo đức và chính trị quan hệ mật thiết với nhau. Đạo đức thấm thấu trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước. Về phương diện nhân dân, bản thân người dân trong quan hệ

với nhà nước, cũng phải rèn luyện mình theo những chuẩn mực đạo đức, ảnh hưởng đạo đức của nhà cầm quyền. Trong nhà nước nhân trị, đạo đức là sợi dây liên kết chặt chẽ nhà nước với nhân dân.

- Tổ chức và hoạt động của nhà nước nhân trị có mục đích vì sự hoàn thiện con người đối với các giá trị tinh thần mang tính "*cận nhân tình*"¹⁵. Mục đích hoàn thiện con người của nhà nước nhân trị là hoàn thiện các giá trị cao đẹp của con người. Nhân dân trong nhà nước nhân trị hướng về các giá trị tinh thần hơn là hướng về các giá trị vật chất. Nhà nước nhân trị có ưu điểm là vì các giá trị tinh thần của con người, mang tính nhân bản cao. Cho nên có ý kiến cho rằng, về mặt nào đó, chữ "*nhân*" của nho giáo dễ gần với chủ nghĩa nhân đạo mác-xít¹⁶.

Nhưng cũng chính vì quá thiên về các giá trị tinh thần mà các nhà nước nhân trị trong lịch sử không chú trọng nhiều đến các yếu tố kinh tế, khoa học- kỹ thuật. Cho nên các nhà nước nhân trị trong lịch sử ở Trung Quốc cũng như Việt Nam không có sự phát triển cao về kinh tế. Nhân dân trong các nhà nước nhân trị không được hưởng thụ nhiều các giá trị vật chất.

"*Dân giàu, nước mạnh*" là một trong những mục tiêu mà quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay của chúng ta hướng tới. Đặc điểm trên của nhà nước nhân trị có ảnh hưởng tiêu cực xét từ phương diện này.

- Pháp luật trong nhà nước nhân trị được dùng như một phong tiện bất đắc dĩ. Pháp luật chỉ là công cụ trừng trị trong những trường hợp không thể dùng đạo đức để điều chỉnh. Đạo đức là phong tiện chính, cơ bản để điều chỉnh xã hội. Pháp luật chỉ bổ trợ cho đạo đức trong những trường hợp nhất định. Quan niệm và thực tiễn này của pháp luật ở các nhà nước nhân trị đã thu hẹp phạm vi của luật pháp¹⁷. Đây cũng là quan niệm của phong Đông về pháp luật. Chính vì điều đó cho nên trong nhà nước nhân trị, pháp luật không có ưu thế so với các quy phạm xã hội khác.

Đạo đức, phong tục, tập quán, hơng ớc... là các quy phạm điều chỉnh xã hội không mang tính nhà nước. PGS.Vũ Minh Giang gọi đó là những "*chế định phi quan phong*"¹⁸. Trong các nhà nước nhân trị, chính các chế định phi quan phong này đã chiếm ưu thế so với pháp luật trong việc điều chỉnh xã hội. Điều này là một hạn chế của nhà nước nhân trị. Trong nhà nước nhân trị, cụ thể nhất như trong nhà nước phong kiến Việt Nam, chúng ta thấy rằng nhân dân có thói quen sống theo các quy phạm phi quan phong, không coi pháp luật là công cụ bảo vệ mình mà như đối lập với mình, thiếu đi một thái độ tôn trọng và sống theo pháp luật. Điều này ảnh hưởng đến tâm lý của người Việt Nam hiện đại, gây cản trở cho tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Do ảnh hưởng của nhà nước nhân trị trong truyền thống, mà người Việt Nam hiện nay chưa thực sự có thói quen sống theo pháp luật. Nhiều người vẫn né tránh việc "*ra tòa*" thay vào đó lại chọn "*tự xử*" theo những quy tắc riêng. Một biểu hiện khác là, người dân chưa có thói quen làm việc với luật sư, chưa thực sự có nhu cầu cao về tư vấn trợ giúp pháp luật.

Khai thác hợp lý yếu tố nhân trị

Thế giới hiện nay đang có xu hướng quay trở lại với các giá trị của phong Đông. Triết gia Pháp Charles Renouvier đã từng kêu gọi đồng bào ông hãy quay về tôn thờ triết học phong Đông. Frédéric Tomlin nhấn nhủ người phương Tây rằng, họ hết làm thầy rồi, mà chỉ còn là cậu học trò nhỏ thành khẩn xin nhập học tại các trường môn Châu Á¹⁹. Nhiều nhà khoa học phương Tây đã có nhiều công trình nghiên cứu sâu sắc về Nho học. Trong đó, quan điểm nhân trị của Khổng Tử có nhiều yếu tố hợp lý đáng khai thác. Lý thuyết cũng như thực tiễn của nhà nước nhân trị cho thấy, dù có những yếu tố hạn chế nhất định, nhưng nhà nước nhân trị cũng có những yếu tố tích cực mang tính nhân bản cao cần khai thác để vận dụng trong việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động nhà nước Việt Nam ngày nay:

Trong việc cải cách nhà nước Việt Nam hiện nay, phải quan tâm đặc biệt đến yếu tố con người. Trong nhiều trường hợp, sự bất cập trong tổ chức của nhà nước không phải lý do từ các văn bản pháp luật về

tổ chức và hoạt động của nhà nước mà từ con người thực hiện. Tình trạng tham nhũng là một chứng minh cho kém hiệu quả của nhà nước có nguyên nhân từ con người. Đạo đức của người lãnh đạo phải được đề cao để chống sự tha hoá của quyền lực nhà nước, vì lợi ích nhân dân và tiến bộ xã hội.

Kết hợp hài hoà và hợp lý giữa đạo đức, pháp luật và chính trị. Nhà nước ta là nhà nước xã hội chủ nghĩa. Chế độ chính trị của ta trọng sự giáo dục, thuyết phục hơn cưỡng chế. Muốn thực hiện được nội dung chế độ chính trị của ta, đạo đức phải thực sự là căn bản để xây dựng các thể chế chính trị.

Mục đích của Nhà nước phải kết hợp hài hoà các giá trị vật chất và giá trị tinh thần. Sự phát triển kinh tế phải gắn liền với sự phát triển của văn hoá. Các chính sách quản lý nhà nước phải tạo ra một sự cân đối giữa phát triển kinh tế và phát triển văn hoá. Sự thất bại của nhiều dự án phát triển chỉ thuần túy dựa vào việc tăng trưởng GDP mà không chú ý đến các nhân tố văn hoá truyền thống đã buộc các nhà chiến lược phải xem xét lại những lý thuyết của họ. Khi chỉ thuần túy hóng về sự tăng trưởng kinh tế thì sẽ tạo ra sự khủng hoảng trong đời sống văn hoá, tinh thần. Do đó, các chính sách phát triển đất nước phải hướng tới một xã hội kinh tế-văn hoá²⁰.

ở Việt Nam, với chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đời sống vật chất của nhân dân đã được nâng lên đáng kể. Hơn bao giờ hết, nhân dân được hưởng thụ những thành quả của công cuộc đổi mới với đời sống vật chất phong phú. Nhưng Việt Nam cũng đã và đang chứng kiến những mặt trái của cơ chế thị trường. Nhiều giá trị tinh thần quý giá của truyền thống đã bị lãng quên. Con người chạy theo các lợi ích vật chất mà chà đạp lên những giá trị đạo đức tốt đẹp, đời sống văn hoá tinh thần trở nên chật hẹp và khô khan. Thiết nghĩ rằng, nhà nước Việt Nam cũng có thể tính đến khả năng khai thác các yếu tố tiến bộ trong tổng của Khổng giáo về nhà nước nhân trị để phát triển một cách cân đối giữa kinh tế và đời sống văn hoá tinh thần của nhân dân. Nhà nước vì các giá trị tinh thần để con người sống "*cận nhân tâm*" phải phản ánh giá trị con người trong chính trị và pháp luật.

Nhà nước ta trong lịch sử đã từng là nhà nước nhân trị. Hiện nay, mặc dù chúng ta có chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền, nhưng không thể tuyệt đối và cứng nhắc theo nguyên tắc tuyệt đối hoá sự ngự trị của pháp luật trong lĩnh vực sinh hoạt xã hội. Các quy phạm phi quan phong nh phong tục, tập quán, hơng ớc, luật tục đang hàng ngày, hàng giờ điều chỉnh các lĩnh vực quan hệ xã hội và rất có hiệu quả, đặc biệt là ở những vùng nông thôn Việt Nam. Đặc điểm này cần phải tính đến trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam./.

* *Khoa luật- Đại học Quốc gia Hà Nội*

-
1. *Tổ th - Thái công binh pháp.* NXB Thanh Hoá, 1996, tr.54.
 2. *Luận ngữ, Lê Phục Thiện dịch.* NXB Văn học. H, 1992, tr.447.
 3. *Đại học- Trung dung.* Đoàn Trung Còn dịch. NXB Thuận Hoá, Huế, 1996.
 4. *Đại học- Trung dung.* Đoàn Trung Còn dịch. NXB Thuận Hoá, Huế, 1996.
 5. *Luận ngữ, Lê Phục Thiện dịch.* NXB Văn học. H, 1992, tr.429.
 6. *Luận ngữ, Lê Phục Thiện dịch.* NXB Văn học. H, 1992, tr.30.
 7. *Đại học- Trung dung.* Đoàn Trung Còn dịch. NXB Thuận hoá, Huế, 1996, tr6.
 8. *Nguyễn Hiến Lê. Khổng Tử.* NXB VH TT, H 1996, Tr 175.
 9. *Nguyễn Hiến Lê. Khổng Tử.* NXB VH TT, H 1996, tr. 175.
 10. *Luận ngữ, Lê Phục Thiện dịch.* NXB Văn học. H, 1992, tr.423.
 11. *Vũ Khiêu. Nho giáo và pháp triển ở Việt Nam.* NXB KHXH, H 1997. tr.19, 20.
 12. *Nguyễn Hiến Lê. Sử Trung Quốc, tập 1.* NXB Văn hoá thông tin, H, 1997, tr.184.
 13. *William Durant. Lịch sử văn minh Trung Quốc.* NXB VH TT, H, 1997, tr.77, 78.

14. Vũ Khiêu. *Sdd*, tr 22, 23.
15. Lâm Ngữ Đồng, một học giả nổi tiếng của Trung Quốc dùng cụm từ "cận nhân tình" để diễn đạt về bản chất của con người. Một đời sống cận nhân tình là một đời sống gắn với các giá trị riêng có của loài người, phù hợp với bản chất, bản tính vốn có của con người. (*Lâm Ngữ Đồng. Sống đẹp. NXB Văn hóa, H, 1993, tr57*).
16. Vũ Khiêu, Thành Duy. *Đạo đức và pháp luật trong triết lý phát triển ở Việt Nam, NXB Khoa học xã hội, H, 2000, tr102*.
17. Vũ Văn Mẫu. *Dân luật lược giảng, quyển nhất, Sài Gòn, 1967, tr.31*.
18. PGS.TS. Vũ Minh Giang. *Pháp luật trong quan hệ với các yếu tố phi quan phong ở Việt Nam. Trong Xã hội và pháp luật. NXB Chính trị quốc gia, H, tr.141*.
19. Nguyễn Hữu Long. *Kinh Dịch với vũ trụ quan Đông phương. NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 1997, tr25*.
20. Trần Quốc Vượng. *Văn hoá Việt Nam, tìm tòi và suy ngẫm. NXB Văn hoá dân tộc và Tạp chí Văn hoá nghệ thuật, H, 2000, tr108*.

GIÁM SÁT, KIỂM TRA VÀ XỬ LÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

THS. BÙI THỊ ĐÀO

Tóm tắt: Để bảo đảm chất lượng của văn bản pháp luật sau khi được ban hành, cần giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Tác giả đề cập đến hoạt động này ở nước ta hiện nay, cụ thể là cơ chế giám sát, kiểm tra; trường hợp và hình thức xử lý văn bản; trách nhiệm của cơ quan nhà nước hữu quan về vấn đề này.

Xây dựng pháp luật là hoạt động vô cùng phức tạp, bị chi phối bởi nhiều yếu tố nên có những văn bản khiếm khuyết ngay từ khi ban hành. Mặt khác, điều kiện xã hội luôn biến đổi và yêu cầu, mục đích của quản lý nhà nước cũng luôn thay đổi nên thông xuyên dẫn đến việc có nhiều văn bản không còn phù hợp nữa.

Montesquieu trong tác phẩm "**Tinh thần pháp luật**" có viết: "*Nhiều đạo luật vô bổ làm yếu mất các đạo luật hữu ích. Những đạo luật để cho người ta dễ lẫn tránh làm yếu cả pháp chế nói chung*"¹. Chính vì vậy, để có một hệ thống pháp luật tốt thì không chỉ quan tâm, chú ý đến quá trình xây dựng mà còn cần thông xuyên theo dõi, đánh giá trong quá trình văn bản tồn tại. Trong phạm vi bài viết này chúng tôi bàn đến vấn đề *giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật*.

Vấn đề này xin được đề cập đến một số khía cạnh sau:

Thứ nhất: Cơ chế giám sát, kiểm tra

Theo pháp luật hiện hành, quyền giám sát văn bản được giao cho cơ quan quyền lực, quyền kiểm tra giao cho cơ quan hành chính. Mỗi cơ quan trong phạm vi quyền hạn của mình được quyền xem xét, đánh giá một số văn bản nhất định. Cụ thể, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với tất cả văn bản pháp luật do mọi cơ quan nhà nước ban hành, cơ quan quyền lực địa phương giám sát văn bản của mình và của cơ quan hành chính cùng cấp; cơ quan hành chính kiểm tra văn bản của mình và của cơ quan hành chính, cơ quan quyền lực cấp dưới. Lấy một ví dụ: Một quyết định của Ủy ban nhân dân sẽ chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội, sự giám sát của Hội đồng nhân dân cùng cấp, sự kiểm tra của cơ quan hành chính cấp trên. Ngoài ra, còn sự tự kiểm tra của chính Ủy ban nhân dân đó. Việc quy định nhiều cơ quan có quyền xem xét, đánh giá văn bản đan chéo nhau như vậy có mục đích làm cho việc xem xét, đánh giá văn bản khách quan, chính xác, kịp thời. Nhưng trong thực tế, mỗi đợt kiểm tra, rà soát văn bản lại phát hiện vô số văn bản cần sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, huỷ bỏ đủ để chứng minh rằng một hệ thống xem xét, đánh giá văn bản như vậy chưa phải là điều kiện "*cần*" và "*đủ*" để hoạt động này có hiệu quả. Có thể nói, việc pháp luật quy định nhiều cơ quan có thẩm quyền xem xét, đánh giá một văn bản dễ gây nên tình trạng vừa chồng chéo, vừa đùn đẩy trách nhiệm trong thực thi nhiệm vụ.

Nh vậy, bên cạnh tinh thần trách nhiệm và năng lực công tác của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thì cũng cần xem xét cơ chế giám sát, kiểm tra. Hoạt động này nên thu về một số ít đầu mối:

Một là, nâng cao tinh thần trách nhiệm của chính cơ quan ban hành văn bản trong việc thông xuyên theo dõi, xem xét giá trị tác động, hiệu quả điều chỉnh của các văn bản mà mình ban hành. Điều đó, một mặt đòi hỏi cơ quan ban hành văn bản chú trọng hơn đến chất lượng văn bản trong quá trình xây dựng, vì văn bản được xây dựng càng có chất lượng cao thì việc xem xét, đánh giá càng nhẹ nhàng và

cơ quan ban hành càng ít phải tự phủ nhận "*sản phẩm*" của mình. Mặt khác, xây dựng pháp luật là hoạt động thông xuyên, liên tục, có kế thừa, có phát triển nên việc đánh giá các văn bản đã ban hành cho phép cơ quan nhà nước thấy được quy định nào hợp lý, quy định nào không hợp lý, còn thiếu những quy định nào để làm cơ sở cho việc xây dựng các văn bản sau có chất lượng cao hơn, khắc phục những yếu kém của văn bản trước.

Hai là, việc giám sát, kiểm tra văn bản hiện nay thiên về tiến hành theo đợt mà thiếu tính thông xuyên. Giám sát, kiểm tra theo đợt có ưu điểm là đợt tiến hành trên diện rộng nên có khả năng xem xét, đánh giá văn bản một cách toàn diện trong quan hệ tổng thể các văn bản với nhau. Nhưng hoạt động giám sát, kiểm tra theo đợt đương nhiên là phức tạp nên không thể tiến hành thông xuyên. Chính vì vậy, dễ dẫn đến tình trạng nhiều văn bản cần phải xử lý mà không được xử lý kịp thời, vừa gây khó khăn cho việc thực hiện văn bản, vừa làm lu mờ nhu cầu ban hành những văn bản mới, làm giảm giá trị điều chỉnh của pháp luật. Để bảo đảm cho hoạt động này khách quan, thống nhất, cần lập ra cơ quan chuyên giám sát văn bản, ở địa phương đó là cơ quan thuộc Hội đồng nhân dân tỉnh, giám sát và xử lý tất cả các văn bản do các cơ quan địa phương ban hành. Ở trung ương, đó là cơ quan thuộc Quốc hội, chẳng hạn Ủy ban thường vụ Quốc hội, giám sát, xử lý tất cả các văn bản do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành, riêng với nhóm văn bản của Quốc hội thì cơ quan này vẫn cho Quốc hội xử lý.

Thứ hai: Xử lý văn bản

Xử lý văn bản thực chất là khâu cuối của hoạt động giám sát, kiểm tra văn bản, thể hiện kết quả của hoạt động này. Các cơ quan có quyền giám sát, kiểm tra có quyền xử lý văn bản trong những trường hợp nhất định, với hình thức nhất định.

Về những trường hợp cần xử lý: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định các hình thức xử lý văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, huỷ bỏ. Trong đó, hình thức bãi bỏ, huỷ bỏ quy định tại Chương IX "*Giám sát, kiểm tra, kiểm sát và xử lý văn bản trái pháp luật*" được áp dụng đối với các văn bản trái với văn bản cấp trên ban hành hoặc văn bản do cơ quan có thẩm quyền chuyên môn ban hành trái văn bản của cơ quan có thẩm quyền chung cùng cấp.

Văn bản trái pháp luật

Chương IX Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định việc xử lý văn bản trái pháp luật. Hiểu theo nghĩa rộng nhất, "*văn bản trái pháp luật*" là văn bản ban hành không đúng thẩm quyền, văn bản có nội dung trái pháp luật, văn bản có hình thức không đúng quy định, văn bản không được ban hành theo đúng thủ tục pháp luật quy định. Các trường hợp áp dụng hình thức bãi bỏ, huỷ bỏ được quy định trong luật này mới chỉ xử lý trường hợp văn bản có nội dung bất hợp pháp, còn các trường hợp văn bản ban hành không đúng thẩm quyền, không đúng thủ tục... rõ ràng cũng là những vi phạm pháp luật nghiêm trọng rất cần xử lý nhưng lại không được pháp luật quy định. Vậy trên thực tế, nếu có các văn bản được ban hành trái thẩm quyền, không đúng thủ tục hay có hình thức không đúng quy định của pháp luật thì các cơ quan có thẩm quyền rất khó giải quyết, nếu không xử lý thì không thể có một hệ thống pháp luật có chất lượng cao và cũng trái với tinh thần chung của pháp luật, nếu xử lý thì không có cơ sở pháp lý rõ ràng. Đây là vấn đề còn thiếu hụt của pháp luật hiện hành.

Văn bản của Chủ tịch nước

Với văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Điều 14 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định "*Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định*". Theo đó, nội dung văn bản của Chủ tịch nước không được trái với văn bản của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội. Nói cách khác, văn bản của Chủ tịch nước trái với văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng là văn bản trái pháp luật và cần phải bị xử lý. Nhưng, Điều 81 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định

Quốc hội chỉ xử lý văn bản của Chủ tịch nước trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, còn Điều 82 quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ xử lý văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Vậy là văn bản của Chủ tịch nước trái pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội không có cơ quan nào xử lý, trừ phi chính Chủ tịch nước xử lý văn bản của mình. Như trên đã nói, mặc dù trách nhiệm chính phải thuộc về cơ quan ban hành văn bản, nhưng nếu chỉ có cơ quan này có quyền xử lý văn bản của mình tất sẽ không tránh được khả năng chủ quan, duy ý chí, thậm chí bảo thủ. Do vậy, nên chăng pháp luật cũng cần quy định cho Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền xử lý văn bản của Chủ tịch nước khi chúng trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Văn bản bất hợp lý của cơ quan ở trung ương

Các văn bản quy phạm pháp luật không phản ánh đúng xu thế phát triển của xã hội, yêu cầu của quản lý nhà nước hay đã trở nên lạc hậu sau một thời gian sử dụng gọi chung là văn bản bất hợp lý. Nói cách khác, văn bản bất hợp lý là văn bản không có hoặc thiếu cơ sở thực tiễn, cơ sở khoa học. Các văn bản bất hợp lý có khả năng gây ra những hậu quả bất lợi không nhỏ cho đời sống xã hội, đặc biệt khi những văn bản này là văn bản do các cơ quan ở trung ương ban hành, vì chúng có khả năng tác động trên phạm vi rộng và kéo theo thông có nhiều văn bản do các cơ quan cấp dưới ban hành để thực hiện chúng. Nhưng pháp luật lại không quy định xử lý bằng hình thức bãi bỏ, hủy bỏ văn bản bất hợp lý của trung ương mà chỉ hủy bỏ văn bản bất hợp lý của địa phương (bãi bỏ nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân, quyết định, chỉ thị sai trái của Ủy ban nhân dân- Điều 18 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân). Vậy, nếu văn bản bất hợp lý của các cơ quan ở trung ương chỉ bị xử lý bằng hình thức sửa đổi, bổ sung, thay thế (vì không hủy bỏ, bãi bỏ) thì nhiều khi không thỏa đáng. Chẳng hạn, khi văn bản phi thực tế hoặc sự bất hợp lý là do lỗi của cơ quan ban hành văn bản. Nói cách khác, xét cả về mục đích xử lý, trách nhiệm của cơ quan ban hành và sự tương ứng giữa trung ương với địa phương trong những công việc cùng loại đều cần có quy định hủy bỏ, bãi bỏ văn bản bất hợp lý do trung ương ban hành.

Về hình thức xử lý: Tùy theo tính chất, mức độ khiếm khuyết mà văn bản có thể bị xử lý bằng những hình thức khác nhau, nh: đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, hủy bỏ. Trong đó sửa đổi, bổ sung, thay thế khác nhau về trường hợp áp dụng và hậu quả pháp lý, còn bãi bỏ và hủy bỏ không có sự phân biệt gì về thẩm quyền áp dụng, thủ tục áp dụng, trường hợp áp dụng và hậu quả pháp lý. Lấy ví dụ về việc xử lý của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội:

1. *Về thẩm quyền xử lý:* cả Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội đều có thẩm quyền bãi bỏ và hủy bỏ.

2. *Về thủ tục xử lý:* Nếu Quốc hội xử lý:

- Cùng xử lý bằng hình thức "bãi bỏ" đối với nhóm văn bản của Quốc hội ban hành trái Hiến pháp khi có sự đề nghị của các chủ thể có thẩm quyền, và với nhóm văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội (Điều 81, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Trong khi đó cũng nhóm này, Quốc hội lại xử lý bằng hình thức "hủy bỏ" khi có sự đề nghị của các chủ thể khác (Điều 82, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội xử lý: thì sử dụng cả hai hình thức xử lý "bãi bỏ", "hủy bỏ" mà không cần theo sự đề nghị của bất cứ chủ thể nào (Điều 82, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

3. *Về trường hợp xử lý:* Bãi bỏ và hủy bỏ đều áp dụng khi văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... trái văn bản có hiệu lực cao hơn (Điều 81, 82 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

4. *Về hậu quả pháp lý*: Bãi bỏ và huỷ bỏ đều làm văn bản bị xử lý hết hiệu lực (Điều 78, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Nh vậy, việc pháp luật quy định hai hình thức xử lý hoàn toàn không có sự phân biệt nào sẽ làm khó khăn và không thống nhất khi áp dụng trên thực tế. Về vấn đề này, có quan điểm cho rằng, không nên áp dụng hình thức "huỷ bỏ" với lý do văn bản quy phạm pháp luật không trực tiếp gây thiệt hại vì nếu huỷ bỏ mà không bồi thường thì không thoả đáng, còn nếu bồi thường thì mức thiệt hại và đối tượng bị thiệt hại rất khó xác định². Theo chúng tôi, sự tồn tại hai hình thức xử lý "huỷ bỏ" và "bãi bỏ" văn bản quy phạm pháp luật là cần thiết nhng phải có sự phân biệt về hai khía cạnh:

Một là, hậu quả của việc xử lý, "bãi bỏ" là chấm dứt hiệu lực của văn bản, tức là khi bãi bỏ, cơ quan có thẩm quyền thừa nhận văn bản đã có hiệu lực pháp lý và hiệu lực này bị chấm dứt từ thời điểm văn bản bị bãi bỏ; "huỷ bỏ" là tuyên bố văn bản không có hiệu lực kể từ thời điểm ban hành. Nói cách khác, những văn bản cần huỷ bỏ là những văn bản mà bản thân nó đã rơi vào tình trạng không có hiệu lực pháp lý rồi.

Hai là, trường hợp áp dụng, "bãi bỏ" cần được áp dụng trong trường hợp văn bản được ban hành có một số quy định không phù hợp với thực tế hay văn bản có chất lượng cao nhng sau một thời gian do sự biến đổi của các quan hệ xã hội mà trở nên không còn phù hợp nữa, khi đó văn bản cần chấm dứt sự tồn tại (về mặt pháp lý) để không cản trở các quan hệ xã hội phát triển; hoặc, văn bản được ban hành để điều chỉnh những quan hệ xã hội nào đó và do sự biến đổi của xã hội, của các thiết chế xã hội hay yêu cầu của quản lý mà nhà nước xét thấy chỉ cần các quy phạm xã hội khác điều chỉnh là đủ, không cần điều chỉnh bằng pháp luật nữa thì cũng nên chấm dứt sự tồn tại của văn bản quy phạm pháp luật. "Huỷ bỏ" được áp dụng trong trường hợp văn bản có sự vi phạm nghiêm trọng, nh: văn bản trái pháp luật, văn bản được ban hành không đúng thẩm quyền, văn bản phi thực tế.

Thứ ba: Trách nhiệm của cơ quan nhà nước hữu quan

Cho đến nay, vấn đề này thực sự chưa được pháp luật quan tâm đúng mức. Quả là vô cùng mâu thuẫn khi một công dân làm thiệt hại đến lợi ích chính đáng, dù chỉ là lợi ích của một công dân khác, Nhà nước đã buộc họ phải gánh chịu những hậu quả bất lợi thông qua việc truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với họ. Trong khi, một cơ quan nhà nước ban hành văn bản kém chất lượng, làm thiệt hại đến lợi ích nhà nước, xã hội, công dân, cản trở hoặc đẩy lùi sự phát triển kinh tế xã hội thì lại không phải chịu trách nhiệm pháp lý. Sẽ là khiến công nhng cũng không phải là không có lý nếu nói rằng, chính vì không phải chịu trách nhiệm một cách rõ ràng nên các cơ quan nhà nước đôi khi đã thiếu cẩn trọng mỗi khi ban hành các văn bản pháp luật. Việc quy định trách nhiệm pháp lý đối với cơ quan ban hành văn bản kém chất lượng là hoàn toàn phù hợp với xu thế hiện nay, khi mà chúng ta đang xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chủ động, sáng tạo trong giới hạn thẩm quyền và tự chịu trách nhiệm về hoạt động của mình cũng nh một bộ máy nhà nước với sự phân công, phân cấp rõ ràng.

Một văn bản kém chất lượng tồn tại trên thực tế không chỉ thuộc trách nhiệm của cơ quan ban hành mà các cơ quan có thẩm quyền giám sát, kiểm tra cũng có phần trách nhiệm liên quan. Với một hệ thống cơ quan giám sát, kiểm tra dày đặc (nh trên đã nói) và về nguyên tắc, các hoạt động này phải được tiến hành thông xuyên mà vẫn không xử lý kịp thời các văn bản khiếm khuyết. Nguyên nhân chính phải kể đến là các cơ quan có thẩm quyền đã không chú trọng đúng mức hoạt động đó. Đối với các cơ quan nhà nước thì vi phạm pháp luật không chỉ là trông hợp lạm quyền mà còn bao hàm cả trông hợp không sử dụng hoặc sử dụng không hết thẩm quyền. Vậy trách nhiệm đặt ra đối với cơ quan có quyền giám sát, kiểm tra mà không sử dụng hoặc sử dụng không hết thẩm quyền nh thế nào? Thực tế hiện nay, cùng một văn bản có nhiều cơ quan có thẩm quyền giám sát, kiểm tra thì việc quy trách nhiệm không dễ dàng. Do vậy, việc quy về một số ít đầu mối có quyền xem xét, đánh giá văn bản là rất có cơ sở (nh đã trình bày ở các phần trên). Tuy nhiên, trách nhiệm trớc hết vẫn thuộc về cơ quan ban hành văn bản vì đây cũng là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc kiểm tra chất lượng "sản phẩm" của mình trong quá trình "tiêu dùng" sản phẩm đó./.

1. Xem: Montesquieu, "Tinh thần pháp luật". NXB Giáo dục. Trường Đại học KHXH và NV- Khoa luật. Tr.212.
2. Xem Giáo trình Kỹ thuật xây dựng văn bản. NXB Công an nhân dân. Hà Nội- 2001.

ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC*

***Tóm tắt:** Nhìn nhận, đánh giá những bất cập trong thực trạng tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện nay, tác giả trình bày những quan điểm chung khi đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương và đề xuất một số phương án đổi mới cụ thể. Trong đó, nhấn mạnh đến sự đa dạng hoá các mô hình theo các cấp hành chính, tính chất tự quản của chính quyền địa phương.*

Cùng với việc đổi mới bộ máy nhà nước ở trung ương, vấn đề đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với giai đoạn phát triển mới của đất nước cũng được đặt ra và ngày càng trở nên cấp bách. Tại Hiến pháp năm 1992, do việc nghiên cứu đổi mới tổ chức các cơ quan chính quyền ở từng cấp hành chính còn chưa chín muồi nên Hiến pháp để lại cho luật định (Điều 118). Mặc dù vậy, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi) năm 1994 cũng chưa có nhiều những quy định mới về vấn đề này mà vẫn tiếp tục giữ nguyên cách tổ chức cũ là: ở tất cả các đơn vị hành chính đều tổ chức cơ quan chính quyền gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, với cơ cấu tổ chức và các mối quan hệ qua lại giữa các cơ quan cùng cấp và cấp trên đều hầu như nhau. Cách tổ chức này đã tỏ ra có nhiều bất cập và hiện tại vẫn đang được nêu ra bàn luận. Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng lần thứ IX (4/2001) tiếp tục đề ra việc "tổ chức hợp lý Hội đồng nhân dân" ở các đơn vị hành chính. Có lẽ, đã đến lúc phải xem xét một cách thực chất vấn đề và tìm ra một mô hình tổ chức chính quyền địa phương hợp lý nhất.

I. Những bất cập trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương

Mô hình tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện hành được xác lập từ sau Cách mạng tháng Tám 1945, tuy mỗi một giai đoạn có một số nét đặc thù (nhất là ở giai đoạn đầu), song về cơ bản đó là mô hình chính quyền địa phương kiểu Xô-viết mà ở ta gọi là chế độ hội đồng nhân dân. Mô hình đó đã và đang đưa đến những bất cập và hạn chế sau đây:

1. Chế độ HĐND- chế độ Xôviết- là cách thức tổ chức chính quyền địa phương kiểu mới thay thế cho chế độ hành chính cai trị trước đây. Theo kinh điển, các Hội đồng nhân dân phải là cơ quan chính quyền nhà nước có toàn quyền ở địa phương, vừa chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương vừa chịu trách nhiệm trước chính quyền nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân thành lập ra cơ quan chấp hành để thực hiện các hoạt động thông xuyên giữa hai kỳ họp. Mọi sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền địa phương là phải theo kênh Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, khi quy định tổ chức Ủy ban hành chính (và sau này là Ủy ban nhân dân) do nhiều nguyên nhân, trong đó có thể là do vai trò truyền thống của cơ quan hành chính và cũng có thể là do Hội đồng nhân dân với hình thức làm việc theo hội nghị là cha kham nổi, nên đã xác định Ủy ban nhân dân vừa là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Ủy ban nhân dân vừa chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân, vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Chính tính chất này của Ủy ban nhân dân đã làm cho Ủy ban nhân dân có tính độc lập, không còn lệ thuộc vào Hội đồng nhân dân như lý luận nêu ra. Và chính đây cũng là nguyên nhân của tình trạng Ủy ban nhân dân "coi thường" Hội đồng nhân dân, không tổ chức thực hiện tốt các nghị quyết của Hội đồng nhân dân, vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân

đối với Ủy ban nhân dân là hết sức hình thức, chiếu lệ. Với mong muốn khắc phục tình trạng này đã quy định lập ra Thông trực Hội đồng nhân dân nh nói trên. Song, từ khi có cơ quan (bộ phận) này thì mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân càng ngày càng xa rời hơn so với mô hình lý luận: Ủy ban nhân dân tồn tại nh một cơ quan hành chính nhà nớc chỉ lo thực hiện những hoạt động hành chính do cấp trên phân cấp. Còn Hội đồng nhân dân lại muốn có bộ máy giúp việc để thực hiện các hoạt động của mình. Cách tổ chức nh hiện nay gây nhiều mâu thuẫn giữa cơ quan hành chính với cơ quan quyền lực cùng cấp và với cả cơ quan hành chính nhà nớc cấp trên.

2. Với mô hình tổ chức cơ quan chính quyền tương tự nh nhau ở tất cả các loại đơn vị hành chính đã tạo ra một hệ thống bộ máy chính quyền rập khuôn, cứng nhắc, không phân biệt được sự khác nhau trong tổ chức quyền lực và quản lý hành chính nhà nớc ở đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo; đánh đồng vai trò, chức năng của tỉnh với thành phố trực thuộc trung ương, huyện với quận, thị xã, xã với phường và thị trấn. Cách tổ chức nh vậy không phát huy được vai trò của cơ quan đại diện quyền lực ở những đơn vị hành chính cơ bản, cũng nh vai trò chỉ huy điều hành của bộ máy hành chính ở những cấp trung gian vốn rất cần một sự tập trung cao để bảo đảm liên kết chặt chẽ giữa trung ương và địa phương. Đồng thời, lại cũng gây ra sự chia tách giữa cơ quan quyền lực nhà nớc với cơ quan chấp hành hành chính ở một số nơi cần thiết phải tổ chức nh vậy.

3. Việc kiểm tra giám sát của Nhà nớc đối với chính quyền địa phương nặng về việc phê duyệt, báo cáo, giám hộ của cấp trên mà giảm đi tính năng động sáng tạo vốn có của địa phương. Tổ chức quản lý địa phương là sự thực thi pháp luật một cách chủ động, sáng tạo trên cơ sở pháp luật. Chỉ khi làm sai pháp luật, thì mới phải chịu xử lý mà cách xử lý tốt nhất phải là thông qua xét xử của toà án. Cần phải đổi mới sự kiểm soát đối với bộ máy chính quyền địa phương bằng con đường pháp luật và thông qua việc xét xử tại các toà án, chứ không nên chỉ bằng sự phê duyệt, chỉ đạo..., trừ những trường hợp thật đặc biệt.

4. Và cuối cùng, mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nớc ta đã không tận dụng những ưu thế của cách tổ chức chính quyền tự quản vốn một thời đã có. Mô hình chính quyền tự quản hiện nay đang được thế giới coi là một trong các hình thức thực hiện quyền lực nhân dân có hiệu quả và đang được nhiều nớc áp dụng. Ngay Trung Quốc là nớc XHCN cũng vận dụng mô hình chính quyền tự quản đối với các đơn vị hành chính khu tự trị dân tộc.

Do vậy, cần thiết phải đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Việc đổi mới này không chỉ phù hợp với những biến đổi trong đời sống kinh tế và xã hội, mà còn là một trong những nhu cầu của công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia. Bởi lẽ, chính quyền địa phương là nơi trực tiếp thực hiện mọi đường lối chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và của Nhà nớc, là nơi mọi người dân có thể dễ nhất cho việc bày tỏ những nguyện vọng của họ. Vì vậy, muốn thực hiện được nhiệm vụ nặng nề đó, không còn một con đường nào khác là phải hoàn thiện cơ cấu tổ chức hoạt động của các cấp chính quyền địa phương.

II. Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương

1. Các quan điểm sửa đổi

Thứ nhất, phải thiết lập một hệ thống cơ quan chính quyền địa phương đa dạng, tùy thuộc vào nhu cầu quản lý, tính chất của từng loại đơn vị hành chính. Bỏ cách phân loại đơn vị hành chính theo cấp, mà theo tính chất cơ bản (đơn vị theo điểm dân cư) và trung gian (nhân tạo). ở các đơn vị hành chính trung gian cần thiết lập bộ máy chính quyền gọn nhẹ, có chức năng chính là triển khai quyền lực nhà nớc xuống các lãnh thổ. Còn ở đơn vị hành chính cơ bản phải thể hiện rõ rệt tổ chức quyền lực nhân dân, tự chủ và tự quản. Theo hướng đó, cần đề cao tính tập trung ở các đơn vị hành chính có tính chất trung gian, đồng thời tăng cường tính chủ động cho các chính quyền cấp xã, thành phố. ở đây không phải là bỏ đi một cơ quan đại diện của nhân dân- Hội đồng nhân dân sẽ có ảnh hưởng tiêu cực. Tiêu chí là ở chỗ: các cơ quan chính quyền, dù là cơ quan nào đều phải tham gia đích thực vào

việc giải quyết các công việc của nhân dân, chứ không phải ở chỗ "có" hay "không có" Hội đồng nhân dân.

Phân biệt cách tổ chức chính quyền ở tỉnh với thành phố trực thuộc trung ương. Thành phố trực thuộc trung ương, nên bỏ bớt các huyện ngoại thành để chỉ còn mang tính đô thị thuần túy. Hoặc chia thành một thành phố lớn và một tỉnh bao quanh nh một số nóc vẫn làm (Paris, Matxcova).

Các huyện, quận, phòng không nên để là cấp có kế hoạch, ngân sách nh hiện nay, mà chỉ là cấp trung gian, chuyển tiếp giữa tỉnh và xã, không có Hội đồng nhân dân. Chỉ có Ủy ban hành chính thay cho công việc của Ủy ban nhân dân hiện nay.

Áp xã xuống các thôn (xã nhất thôn) để bảo đảm tính quần c của đơn vị hành chính xã vốn đọc xác định là đơn vị hành chính cơ bản.

Thứ hai, thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong chính quyền địa phương và giữa cơ quan chính quyền địa phương với các cơ quan nhà nóc cấp trên. Trong mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân (nơi có Hội đồng) với cơ quan chấp hành của nó cần bảo đảm sự gắn kết giữa hai cơ quan này, nghĩa là không nên để cơ quan chấp hành đồng thời là cơ quan hành chính nhà nóc trực thuộc cấp trên. Các chức năng quản lý hành chính vẫn giao cho Hội đồng nhân dân và cơ quan chấp hành của nó thực hiện nhng trên tinh thần tự chủ, dưới sự giám sát của một cơ cấu đại diện của cấp trên hoặc bằng pháp luật. Xem xét khả năng bỏ một số quy định về việc trực thuộc của các chính quyền địa phương cấp đối đối với cấp trên. Mọi cấp chính quyền đều hoạt động theo quy định của pháp luật, trong khuôn khổ của pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật, tức là bỏ đi sự bảo trợ của các cấp chính quyền cấp trên. Trong trường hợp chính quyền địa phương làm sai pháp luật phải đọc xét xử bằng các cơ quan tài phán, mà trước hết là các Tòa hành chính vừa mới đọc thành lập gần đây. Việc tăng cường tính chủ động của chính quyền địa phương tức là đồng thời tăng cường sự chịu trách nhiệm của họ trước pháp luật. Đây là một trong những yêu cầu quan trọng của nhà nóc pháp quyền.

Thứ ba, nghiên cứu chuyển một số cấp Hội đồng nhân dân mà trước hết là Hội đồng nhân dân ở các đơn vị hành chính cơ bản (xã, thị trấn...) sang chế độ chính quyền tự quản. Chính quyền tự quản nói ở đây là mô hình tổ chức chính quyền địa phương phi Nhà nóc, tức không phải cơ quan quyền lực nhà nóc, chỉ là cơ quan đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân và chính quyền cấp trên, và chịu trách nhiệm trước pháp luật, thay mặt cho nhân dân quyết định những công việc xuất phát từ lợi ích của cộng đồng, những công việc mà nhà nóc không cần hoặc cũng không có điều kiện thực hiện đọc. Nhiều người e ngại rằng, điều này sẽ dẫn đến hạn chế vai trò của cơ quan chính quyền và phá vỡ tính thống nhất của hệ thống cơ quan nhà nóc. Thực tế thì theo mô hình chính quyền tự quản, cách tổ chức chính quyền địa phương thể hiện tính tự chủ và chủ động cao, thích hợp với những nơi mà việc quản lý đòi hỏi các tính chất đó. Thiết kế lại bộ máy hành chính ở đây dưới hình thức Thị trấn, Xã trấn- là nơi đứng đầu Hội đồng tự quản, đồng thời chính là nơi đứng đầu cơ quan chấp hành của Hội đồng đó. Các chức danh này do chính Hội đồng bầu ra hoặc có thể để cho dân c bầu trực tiếp.

2. Những phong án cụ thể

2.1. Phân loại tính chất, vị trí của các đơn vị hành chính để trên cơ sở đó mà thiết lập cơ quan chính quyền địa phương thích hợp

Việc tổ chức đơn vị hành chính và cơ quan chính quyền địa phương theo cấp đã tỏ ra không hiệu quả nh đã nêu trên. Cần thiết quay lại cách phân chia đơn vị hành chính theo tiêu chí đơn vị hành chính cơ bản và đơn vị hành chính trung gian nh trước đây và hiện nay các nóc vẫn làm.

Đơn vị hành chính cơ bản lấy nền tảng là một đơn vị dân c hình thành một cách tự nhiên, có tính liên hoàn, gắn bó chặt chẽ với nhau. ở đó, cơ quan chính quyền địa phương trước hết là nơi đại diện cho nhân dân địa phương (hay còn gọi là tập thể lãnh thổ) chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện quyền

lực nhân dân (quyền lực công) được pháp luật quy định dưới sự giám sát và phối hợp của các thiết chế Nhà nước khác. Xét theo tiêu chí này thì các đơn vị hành chính xã (xã nhất thôn), thị trấn, thị xã, thành phố (với phạm vi thuần túy đô thị) là những đơn vị hành chính được xếp cùng một loại- đơn vị hành chính cơ bản. Đó là những đơn vị hành chính không thể phân chia. Việc chia một số đơn vị hành chính loại này (nh thành phố trực thuộc trung ương chia ra quận, phòng; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia ra phòng, xã) chỉ nhằm tạo thuận lợi cho việc tổ chức triển khai quyền lực chứ không nên để tạo ra một đơn vị hành chính và một cấp chính quyền tách biệt (hoàn chỉnh).

Đơn vị hành chính trung gian là những đơn vị hành chính được Nhà nước phân chia một cách nhân tạo, theo những tiêu chí nhất định nào đó, ở đó, cơ quan chính quyền được lập ra trước hết là triển khai quyền lực của trung ương xuống các địa bàn cơ sở (trung chuyển). Tỉnh và huyện hay các đơn vị hành chính tương tự đã và sẽ có thể lập ra nh kỳ, bộ, châu, khu là những đơn vị hành chính loại này. Trong số này, đơn vị hành chính tỉnh có một số đặc thù riêng là một cộng đồng (vùng) lãnh thổ có tính tương đối độc lập với những lợi ích kinh tế, văn hoá riêng, trước mắt có thể coi là một đơn vị hành chính cơ bản. Sự phân biệt hai loại đơn vị hành chính sẽ đặt nền móng cho việc tổ chức cơ quan chính quyền thích hợp ở từng đơn vị hành chính đó.

Chúng tôi đề nghị tổ chức lại hệ thống các đơn vị hành chính nh sau: xác định các đơn vị hành chính tỉnh (trước mắt, theo chúng tôi, có thể tạm coi tỉnh là đơn vị hành chính cơ bản. Nhng theo phương án triệt để, nên xếp tỉnh thuộc dạng đơn vị hành chính trung gian), thành phố, thị xã, thị trấn và xã là những đơn vị hành chính hoàn chỉnh, không thể phân chia thành các đơn vị hành chính hoàn chỉnh khác nữa (trừ tỉnh- vì nh đã nói ở trên, sau này có thể coi tỉnh là đơn vị hành chính trung gian); coi huyện, quận, phòng là những đơn vị hành chính trung gian, không phải là một đơn vị hành chính hoàn chỉnh, sự tồn tại của chúng phụ thuộc vào yêu cầu nhiệm vụ của từng giai đoạn. Theo hướng này, đề nghị bỏ cấp quận và phòng trong các thành phố, thị xã với tính chất là một cấp chính quyền hoàn chỉnh, chỉ giữ lại (nếu cần) nh những cấp trung gian, và cũng chỉ giữ lại quận. Tách các huyện, xã quá xa ra khỏi các thành phố, thị xã, đưa về các tỉnh, để các đơn vị hành chính này mang tính thuần túy đô thị. Chuyển huyện thành cấp chính quyền không hoàn chỉnh, tiến tới có thể nghiên cứu bỏ hẳn cấp huyện. Đối với đơn vị hành chính xã cần tổ chức áp theo các thôn, làng (xã nhất thôn) để thể hiện rõ hơn tính quần cư, liên hoàn, và cũng để thay thế cho cơ cấu trống thôn, bản hiện nay.

2.2. Thiết kế lại mô hình các cơ quan chính quyền địa phương

Cũng nh mọi cơ quan nhà nước khác, cơ quan chính quyền địa phương được lập ra để thực hiện các chức năng quản lý nhà nước, thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân trên địa bàn lãnh thổ². Trong lịch sử phát triển của mình, cơ quan này được tổ chức dưới nhiều hình thức khác nhau. Thông thì đó là bộ máy hành chính nhà nước do Nhà nước trung ương đặt ra để thực thi quyền lực nhà nước tại đó. Các thiết chế đại diện (nếu có) chỉ đóng vai trò tư vấn và giám sát. Khi nhu cầu và khả năng dân chủ được mở rộng thì Nhà nước lại trao việc thực hiện quyền này cho các thiết chế tự quản. Hội đồng tự quản chủ động quyết định các vấn đề quản lý địa phương trong khuôn khổ pháp luật. Bộ máy hành chính nhà nước lúc này thu hẹp lại và đảm nhận vai trò kiểm soát đối với cơ quan tự quản, thậm chí bỏ hẳn mà chuyển nhiệm vụ này sang toà án. Phạm vi, mức độ hành chính hay tự quản nhiều, ít phụ thuộc vào điều kiện cụ thể của từng nước và từng loại đơn vị hành chính.

ở nước ta, tổ chức cơ quan chính quyền địa phương phải nhận cả hai mô hình tổ chức trên và xác lập một mô hình mới kiểu Xô Viết với những tiến bộ và hạn chế của nó nh đã trình bày. Cần thiết phải đổi mới căn bản mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên cơ sở kế thừa những ưu điểm của mô hình hiện tại và tiếp thu kinh nghiệm tốt của nước ta trước đây và của các nước khác.

Phương án thứ nhất

Tiếp tục duy trì mô hình Hội đồng nhân dân với tính cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, vừa đại diện cho nhân dân địa phương, vừa đại diện cho cơ quan nhà nước cấp trên, nhng chỉ thành lập ở các đơn vị hành chính cơ bản (tỉnh, thành phố, thị xã, thị trấn và xã). ở các đơn vị hành chính trung

gian nh huyện, quận và phòng không thành lập Hội đồng nhân dân mà chỉ có Ủy ban hành chính. Cải tổ Ủy ban nhân dân theo hống gắn bó với Hội đồng nhân dân nh một cơ quan chấp hành và thông trực của Hội đồng nhân dân, tức không còn Thông trực Hội đồng nhân dân (ở cấp tỉnh) và Chủ tịch Hội đồng nhân dân (ở xã, thị trấn) nữa. ở các thành phố, thị xã, thị trấn có thể chuyển tổ chức theo mô hình Thị trưởng, tức bộ máy chấp hành- hành chính do Thị trưởng- ngồi mang hai tính chất vừa là chủ tịch Hội đồng, vừa là chủ tịch hành chính- đứng đầu. Chức năng hành chính nhà nớc phải đợc thực hiện trong khuôn khổ của cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân chứ không tách riêng do mình Ủy ban nhân dân thực hiện nh hiện nay. Sự hống dẫn, kiểm tra của các cơ quan nhà nớc cấp trên đối với chính quyền địa phương phải đợc thực hiện chủ yếu thông qua Hội đồng nhân dân nh một cơ quan chính quyền địa phương, trong đó có Ủy ban nhân dân. Ủy ban hành chính ở các huyện, quận và phòng nói trên cũng không nhất thiết phải có ở tất cả các đơn vị hành chính (ví dụ nh ở phòng) và chỉ tồn tại nh "cánh tay nối dài" của chính quyền cấp tỉnh, thành phố. Chúng đợc hình thành bằng con đường bổ nhiệm. Cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm ngồi đứng đầu (Chủ tịch). Sau đó chủ tịch sẽ bổ nhiệm tiếp đến các chức danh hành chính khác gắn liền với các cơ quan chuyên môn. Bộ máy này phải hết sức gọn nhẹ và chức năng chủ yếu là tổ chức triển khai thực hiện công tác quản lý hành chính theo quy định của pháp luật và của cấp trên. Tiến tới có thể bỏ các cấp hành chính này (xem sơ đồ 1).

Phong án thứ hai

Hệ thống chính quyền địa phương vẫn giữ ba cấp với các loại đơn vị hành chính nh hiện nay nhng có điều chỉnh đôi chút. Đơn vị hành chính cơ bản là thành phố, thị xã, thị trấn và xã. Trong thành phố và thị xã không chia ra các cấp quận, phòng hoặc nếu có thì chỉ mang tính chất hỗ trợ cho cấp trên. Xã chia nhỏ áp theo thôn nh nói ở trên. Đơn vị hành chính trung gian là tỉnh và huyện và có thể lập thêm (nếu cần) một cấp đơn vị hành chính cấp trung gian mới, trên cấp tỉnh, là khu (bao gồm một số tỉnh) để thuận lợi cho việc chỉ đạo của Trung ơng đến các khu vực, chứ để thông qua các tỉnh nh hiện nay thì quá đông và quá nhỏ, mà nếu lại sáp nhập các tỉnh lại thì chắc khó chấp nhận. Hai loại đơn vị hành chính kể trên có cách tổ chức cơ quan chính quyền khác nhau:

ở những đơn vị hành chính trung gian, do tính chất đặc thù, không cần thiết thành lập hội đồng nhân dân. Bộ máy chính quyền ở đây chỉ tổ chức dới hình thức một cơ quan hành chính nhà nớc đứng đầu là các Trưởng hành chính (tỉnh trưởng, huyện trưởng, quận trưởng) do cấp trên bổ nhiệm. Chức năng chủ yếu của bộ máy này là quản lý hành chính nhà nớc, bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, luật, quyết định, chỉ thị của cấp trên ở địa phương. Để phục vụ cho các hoạt động quản lý, điều hành, có một bộ máy hành chính hỗ trợ gồm các cơ quan chuyên môn trực thuộc.

Quản lý địa phương bằng bộ máy hành chính, xét về mặt lịch sử, là sự can thiệp đầu tiên của Nhà nớc lên chế độ tự quản công xã. Và sau đó nó trở thành hình thức quản lý, "cai trị" tập trung, phổ biến trong các chế độ chuyên chế, bóc lột, thành ra có sự ác cảm với nó. Thật ra thì đối với các đơn vị hành chính trung gian, do tính chất "chuyển tải" của nó, hình thức quản lý bởi bộ máy hành chính đơn thuần vẫn có những điểm u việt nhất định và hiện nay đợc nhiều nớc áp dụng (ví dụ ở các nớc Bắc Âu và ngay cả ở Lào). Vấn đề là phải xác định đợc mô hình này thích hợp với các loại đơn vị hành chính nào và trong những giai đoạn nào. Việc nêu trở lại mô hình quản lý này không phải là sự "hoài cổ" mà xuất phát từ chỗ thực tế cho thấy, có một số loại đơn vị hành chính, việc tổ chức hội đồng nhân dân tỏ ra không thiết thực (ví dụ nh ở huyện, quận và phòng, ở đó sự bàn bạc và quyết định tập thể rất ít), thậm chí còn cản trở yêu cầu quản lý nhanh nhạy, kịp thời (vì phải qua hội họp, bàn bạc, triển khai ở Hội đồng nhân dân).

Ở các đơn vị hành chính cơ bản, bộ máy chính quyền bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân nh hiện nay nhng đợc thiết kế lại. Hội đồng nhân dân phải đợc đổi mới về cơ cấu thành phần đại biểu, các ban chuyên trách để tăng cường hoạt động nh một cơ quan quyền lực nhà nớc ở địa phương. Tổ chức lại Ủy ban nhân dân theo hống bảo đảm thực sự là cơ quan chấp hành và điều hành của Hội đồng nhân dân tong tự nh ở phong án 1. Mô hình này trước mắt có thể cha áp dụng ở cấp trên (thành phố, thị xã) song hoàn toàn có thể áp dụng ngay ở các đơn vị hành chính xã, thị trấn. ở đây lập một

Hội đồng nhân dân với thành phần không cần quá đông. Hội đồng họp nhiều kỳ và bàn bạc quyết định mọi vấn đề của địa phương. Chủ tịch HĐND- Thị trưởng là người chịu trách nhiệm cao nhất trong việc tổ chức thực hiện các quyết định của Hội đồng và của chính quyền cấp trên ở địa phương. Chủ tịch có thể do Hội đồng bầu hoặc để cho dân bầu (xem sơ đồ 2).

Phong án thứ ba

Vận dụng mô hình hành chính và tự quản nhng đợc cải biến. ở các đơn vị hành chính trung gian, chỉ tổ chức cơ quan chính quyền địa phương đợc hình thức bộ máy hành chính nhà nớc do Trung ơng bổ nhiệm và trực tiếp điều hành theo nguyên tắc tập trung thống nhất. Còn ở các đơn vị hành chính cơ bản, mạnh dạn áp dụng mô hình chính quyền tự quản, với cơ cấu gồm một Hội đồng nhân dân không phải là cơ quan quyền lực nhà nớc mà chỉ là cơ quan đại diện nhân dân địa phương (tự quản) và một bộ máy chấp hành đợc hình thức Ủy ban chấp hành hay Thị trưởng. Ủy ban chấp hành hoặc Thị trưởng do Hội đồng bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trớc Hội đồng. Bộ máy này có nhiệm vụ chấp hành nghị quyết của Hội đồng, đồng thời thực hiện các chức năng hành chính nhà nớc đợc giao. Có thể kiểm soát hoạt động của các cơ quan này bằng pháp luật, toà án hoặc thông qua một hình thức đại diện của cấp trên đặt tại địa phương nh nhiều nớc áp dụng (ví dụ ở Pháp). Đi liền mô hình này phải xây dựng lại các chế độ ngân sách tự chủ của địa phương. Tuy nhiên, để có thể áp dụng mô hình này, cần có sự chuẩn bị rất kỹ các điều kiện về tổ chức, cán bộ và nhất là hệ thống cơ sở pháp lý cho hoạt động của chúng (xem sơ đồ 3).

* Viện Nghiên cứu nhà nớc và pháp luật

LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH TĂNG TRƯỞNG

GS. DAVID O. DAPICE

LTS: Bài viết đưa ra cái nhìn hai chiều về bức tranh kinh tế Việt Nam hiện nay và dự báo viễn cảnh kinh tế Việt Nam trong vài năm tới. Theo đó, nếu Việt Nam vẫn chỉ đi theo con đường xuất khẩu nguyên liệu thô thì sự thất bại của chính sách tăng trưởng sẽ đến trong 2, 3 năm nữa. Tác giả chứng minh cho luận điểm của mình qua việc phân tích những nguyên nhân khách quan bên ngoài và chủ quan trong nước dẫn đến sự thất bại đó. Đồng thời, ông đề xuất một số lựa chọn để duy trì tốc độ tăng trưởng cao, trong đó có những đề xuất đáng chú ý nh vốn nhà nước chỉ nên dùng bổ sung cho vốn t nhân; tiền trong dân phải được huy động tối đa; cải thiện thái độ của chính quyền các địa phương đối với nhà đầu t.

Mặc dù còn có nhiều quan điểm khác nhau hoặc cần phải trao đổi thêm về những vấn đề mà tác giả nêu lên trong bài viết nhng NCLP vẫn xin giới thiệu bài viết này nh là một trong những cách tiếp cận để bạn đọc tham khảo.

Đặt vấn đề

Việt Nam được nhiều người xem nh là một trong những nước nhận viện trợ thành công nhất và là điển hình cho sự tăng trưởng nhanh chóng, hợp lý. Ngân hàng thế giới, Quỹ Tiền tệ quốc tế và Giáo sư Joseph Stiglitz đều ca ngợi chiến lược kinh tế của Việt Nam. Nhiều ý kiến cho rằng: Việt Nam đang đi đúng hướng và sẽ tiếp tục đạt được thành công. Nếu điều này đúng thì có nghĩa là chỉ cần làm thêm những gì đã làm. Nếu không hoàn toàn đúng thì chính những lời khen ngợi và các khoản cho vay u đãi đã tạo ra một tâm lý tự thỏa mãn, từ đó xa rời các nỗ lực tiếp tục cải cách.

Bài viết này lập luận rằng, mặc dù đã triển khai thắng lợi một số cải cách, Việt Nam đang gần với thất bại hơn là thành công trong việc thực hiện chiến lược tăng trưởng nhanh dựa vào xuất khẩu. Sự thất bại này chưa đến trong năm nay, nhng sẽ ngày càng lộ rõ trong vòng ba hay bốn năm nữa. Thất bại có thể xảy ra là do không tạo ra được các điều kiện hỗ trợ cho sự phát triển của các nhà đầu t nước ngoài; và, quan trọng hơn- cho các nhà đầu t t nhân trong nước¹. Mặc dù nói nhiều đến việc hỗ trợ khu vực t nhân và đầu t nước ngoài, nhng Chính phủ vẫn bảo hộ và mở rộng các doanh nghiệp nhà nước- những doanh nghiệp thường hoạt động không theo quy luật cạnh tranh, mà không khuyến khích các ngành kinh tế và doanh nghiệp có khả năng tự phát triển. Kết quả là tăng trưởng chậm, ít việc làm được tạo ra và các vấn đề xã hội gia tăng. Hiện thực này quả là đáng thất vọng khi Việt Nam có một lực lượng lao động chất lượng cao, có đủ nguồn lực tài chính và có khả năng tiếp cận với tất cả các thị trường lớn. Thất bại xảy ra là do không tạo điều kiện để tất cả các yếu tố tích cực này được kết hợp lại với nhau, từ đó tạo ra một giai đoạn tăng trưởng nhanh chóng và bền vững.

Có những người lập luận rằng, Việt Nam đã đạt được những thành tựu rất tốt kể từ cuộc khủng hoảng Châu á, và theo dự báo sẽ tăng trưởng với tốc độ 7% hay cao hơn trong năm nay. Theo số liệu thống kê chính thức thì là nh vậy. Nhng tất cả các tổ chức nước ngoài khi ước tính tăng trưởng GDP của Việt Nam đều đưa ra con số thấp hơn. Số liệu của IMF ước tính tăng trưởng chỉ đạt 4,5% trong giai đoạn 1998-2001, chứ không phải 6% nh nguồn chính thức. Các ước tính gần đây của Ngân hàng thế giới cho năm 2002 cũng cho con số thấp hơn 2% so với các dự báo của Chính phủ. Tốc độ tăng lượng xăng dầu nhập khẩu vốn thường cao gấp đôi tốc độ tăng trưởng GDP thực sự (ở mức 10% kể từ năm 1998)². Kết quả này cho thấy một tốc độ tăng trưởng khoảng 5% năm, khó có thể đủ để hấp thụ lực lượng lao động đang gia tăng hay có thể tạo ra những tiến triển kinh tế nhanh chóng và theo diện rộng.

Thêm vào đó, phần lớn tăng trưởng công nghiệp là do tốc độ tăng nhanh của các sản phẩm có giá thành cao, nh: xi măng, đồng, thép và xe máy. Các sản phẩm này có giá cao hơn nhiều so với các n-óc láng giềng và sẽ có tỷ trọng trong tổng sản lượng thấp hơn nhiều khi thuế nhập khẩu được giảm trong một vài năm tới³. Nh vậy, tăng trưởng công nghiệp hầu nh là sản phẩm của bảo hộ tạm thời, chứ không phải là một chỉ số phản ánh sự tăng trưởng sản lượng thực dựa trên mức giá thế giới hay mức giá trong tương lai của Việt Nam. Nói một cách thẳng thắn, Việt Nam đang công nghiệp hoá trên một nền tảng bằng cát. Trừ khi có một đồng đi rõ ràng và nhanh chóng để giảm chi phí, nếu không, các ngành kinh tế này sẽ bị thua lỗ, đóng cửa hay phải được trợ giá. Nh hàng chục các quốc gia khác đã gặp phải khi đi theo chiến lược này, tốc độ tăng trưởng sẽ chậm lại rất nhiều trong tương lai gần. Việt Nam không phải là trường hợp đặc thù. Đơn giản là Việt Nam đang mắc phải những sai lầm thông thường, thoả mãn với tăng trưởng tạm thời (mà một phần là không có thực) và đang tạo ra thêm những nhân tố gây khó khăn trong tương lai.

Tăng trưởng xuất khẩu có bền vững không?

Một lập luận khác phản bác luận điểm "*gần với thất bại*" là Việt Nam đã đạt được những thành tựu v-ợt bậc về xuất khẩu. Ở đây, chúng ta cần đặt ra hai câu hỏi: *những thành tựu xuất khẩu từ đâu mà có trong những năm gần đây và liệu có bền vững không trong tương lai?* Ví dụ, cà phê là một trong các yếu tố tăng trưởng chính vào đầu thập niên 90, nhng đã dừng lại hay suy giảm kể từ năm 1995; gạo đạt đỉnh cao vào năm 1998-1999 và thủy sản hiện cũng có thể đang đi theo con đường tương tự. Nếu không liên tục có được những nguồn tăng trưởng mới, rất khó có thể duy trì được đà đi lên. Nguồn thúc đẩy tăng trưởng xuất khẩu ổn định nhất cho hầu hết các quốc gia là xuất khẩu hàng công nghiệp chế biến. Trong khi đó, Việt Nam chỉ có một vài sản phẩm xuất khẩu và kim ngạch xuất khẩu của nhóm này lại đang tăng một cách chậm chạp. Phải chăng Hiệp định thương mại song phương Việt -Mỹ đã thúc đẩy việc xây dựng một số nhà máy mới và điều này sẽ góp phần nâng cao tốc độ tăng trưởng kinh tế trong năm tới hoặc vài năm tới? Nhng nhiều vấn đề khó khăn mang tính cơ cấu vẫn tồn tại và gây cản trở cho đà tăng trưởng. Việc xoá bỏ hạn ngạch dệt may trên toàn cầu vào năm 2005 cũng sẽ là yếu tố tác động mạnh tới hệ thống phân phối "*quota*" hiện đang hỗ trợ cho các nhà xuất khẩu kém hiệu quả và có tỷ lệ lợi nhuận thấp. Nói tóm lại, hầu hết sự tăng trưởng gần đây trong xuất khẩu là nhờ nguyên liệu thô. Và trong tương lai, cả hàng sơ cấp cũng nh hàng công nghiệp chế biến sẽ khó có thể đạt sự tăng trưởng nếu không tiếp tục cải cách.

Xuất khẩu các mặt hàng công nghiệp chế biến chính yếu của Việt Nam (triệu USD)					
	1999	2000	2001	2002*	Tốc độ tăng trưởng 1999-2002
Dệt may	1.746	1.892	1.975	1.806	1,1%
Da giấy	1.392	1.464	1560	1740	7,7%
Điện tử	585	782	700	454	-8,1%
Thủ công mỹ nghệ	168	237	237	330	25,2%
Tổng	3.891	4.375	4472	4330	3,6%

* Quy tính cho cả năm dựa vào kim ngạch từ đầu năm đến 12/5/2002; Tốc độ tăng trưởng là tốc độ bình quân năm.

Lập luận cho rằng, xuất khẩu công nghiệp chế biến có tốc độ tăng trưởng chậm đồng nh gây ngạc nhiên khi khu vực này tăng lên rất mạnh trong giai đoạn đến năm 1998. Tuy nhiên, hãy xem xét số liệu kim ngạch xuất khẩu các mặt hàng chính kể từ năm 1999 trong bảng đối. Thậm chí ngay cả khi nhịp độ tăng trưởng xuất khẩu công nghiệp chế biến gia tăng, mà nhiều khả năng sẽ xảy ra trong năm nay, thì kim ngạch xuất khẩu của công nghiệp chế biến trong năm 2002 vẫn chỉ tăng khoảng 5% năm so với năm 1999. Đây là con số quá thấp để có thể nói tới một chiến lược tăng trưởng do xuất khẩu thúc đẩy. Thật sự, tăng trưởng với tốc độ 10% năm (14% trong năm 2002) về sản lượng công nghiệp của các ngành được bảo hộ mạnh mẽ đã vượt xa tăng trưởng xuất khẩu công nghiệp chế biến.

Việt Nam đang trở thành một quốc gia mà trong đó u thể thuộc về các hoạt động thay thế nhập khẩu có chi phí cao. Hai nhà máy lọc dầu, hai nhà máy phân hoá học, các nhà máy thép, hoá dầu và nhiều dự án tương tự sẽ trở nên bị bó buộc và đa Việt Nam trở thành nơi cung cấp các sản phẩm có chi phí cao, không có chỗ đứng trên các thị trường cạnh tranh. Vì không xuất khẩu được, đến một lúc nào đó, sự tăng trưởng của thị trường nội địa cũng sẽ nhanh chóng giảm sút, làm hạn chế sản xuất. Tốc độ tăng trưởng có nhiều khả năng sẽ giảm đi nhanh chóng khi xuất khẩu bị chững lại và gánh nặng trả nợ gia tăng. Đối với những ai cho rằng, sự suy giảm của nền kinh tế toàn cầu là nguyên nhân làm giảm tốc độ tăng trưởng, thì hãy hỏi: tại sao xuất khẩu của Trung Quốc (và cả châu t trực tiếp nước ngoài) trong năm nay tăng trên 10%, trong khi tốc độ tăng trưởng ở cả hai lĩnh vực tại Việt Nam là âm, mặc dù Hiệp định thương mại song phương Việt-Mỹ đã được phê chuẩn?

Tổng kim ngạch xuất khẩu từ năm 1999 có tốc độ tăng tương đối tốt và sẽ tăng cao hơn trong năm nay khi giá của một số nguyên liệu thô được cải thiện và xuất khẩu công nghiệp chế biến tăng lên sau một thời gian trễ kể từ khi phê chuẩn Hiệp định thương mại song phương Việt-Mỹ. Kim ngạch xuất khẩu 11,5 tỷ USD trong năm 1999 sẽ tăng lên gần 17 tỷ USD trong năm nay, một tốc độ 14%/năm. Câu hỏi then chốt là: liệu xuất khẩu công nghiệp chế biến có thể tạo ra những nguồn tăng trưởng mới hay không? Bởi vì, nguyên liệu thô sẽ không có nhiều khả năng đóng vai trò lớn nh trong vòng 5-10 năm qua. Khó có thể tiếp tục đạt tốc độ tăng trưởng nhanh về thủy sản, gạo hay cà phê, mặc dù vẫn có thể đạt được những nguồn lợi quan trọng nếu tập trung tạo ra các mặt hàng nông nghiệp xuất khẩu có giá trị cao.

Những nguyên nhân cha thành công

Tại sao Việt Nam lại đang có phần thất bại trong việc theo đuổi chiến lược tăng trưởng dựa vào xuất khẩu trong những năm gần đây? Có một số nguyên nhân khách quan và chủ quan.

Các yếu tố khách quan

1. Nền kinh tế toàn cầu đã suy giảm tăng trưởng trong những năm qua. Do tình trạng sụt giá nguyên vật liệu và hàng công nghệ, tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu của các nước đang phát triển giảm từ 12,9% năm 2000 xuống 1% năm 2001 và hiện ở mức 2-3% trong năm nay. Dự báo trong tương lai, tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu ở mức 7-8%, tương đương giá trị bình quân trong thập niên qua (*Theo Global Development Finance 2002, tr. 20*). Lưu ý rằng tốc độ tăng trưởng xuất khẩu bình quân từ năm 1998 là 5-6%, tương đương tốc độ tăng trưởng xuất khẩu công nghiệp chế biến của Việt Nam. Tuy nhiên, cho dù không phải là gia tăng mạnh mẽ, nền kinh tế toàn cầu vẫn cho phép một chiến lược tăng trưởng dựa vào xuất khẩu.

2. Việc phê chuẩn Hiệp định thương mại song phương Việt-Mỹ bị chậm trễ cho tới cuối năm 2001, và hậu quả là toàn bộ lợi ích chỉ thu được vào cuối năm 2002 và 2003. Sẽ có hàng chục nhà máy được thiết lập, đặc biệt là ở TP.HCM và các tỉnh xung quanh. Các địa phương này chiếm đến 70% tổng kim ngạch xuất khẩu cả nước trong quý I năm 2002. (Hà Nội, Hải Phòng và Quảng Ninh chiếm gần 15%, chỉ để lại 15% cho các vùng còn lại). Những sự gia tăng sắp tới là đáng mừng nhưng đó không nhất thiết là một chỉ báo cho những lợi ích trung hạn. Nếu FDI ở Việt Nam cũng tương tự nh ở Trung Quốc, thì đó mới là điều tích cực. Nhưng cho đến thời điểm này, vốn đầu tư nước ngoài đăng ký ở mức

không đến 1 tỷ USD mỗi năm so với mức trên 50 tỷ USD của Trung Quốc. Đây chẳng phải là một tín hiệu tốt lành cho sự phát triển trong tương lai. Tại sao lại có sự khác biệt đến thế?

Một lý do là Việt Nam, cho dù được nhận định là ổn định và không có khủng bố, vẫn được xếp gần chót trong các bảng xếp hạng về khả năng cạnh tranh, chỉ ít là giữa các nước Châu Á. Ba bảng xếp hạng quan trọng là của "Báo cáo về tính cạnh tranh toàn cầu" (**Global Competitiveness Report - GCR**); xếp hạng các địa điểm kinh doanh ở Châu Á của Phòng thông tin, Tạp chí Nhà kinh tế (**Economist Intelligence Unit - EIU**) và "Báo cáo công nghệ thông tin toàn cầu" (**Global Information Technology Report - GITR**). Cả ba đều được thực hiện trong quý IV năm 2001 hay quý I năm 2002. Nhiều nước được xếp hạng, trong đó có những quốc gia lớn ở Châu Á, trên nhiều bình diện khác nhau. GCR đánh giá khả năng của quốc gia trong việc tạo ra một môi trường kinh doanh tốt. EIU chú trọng nhiều hơn vào các điều kiện cho hoạt động kinh doanh giữa các quốc gia, GITR xem xét khả năng quốc gia tham gia vào hoạt động công nghệ thông tin (IT). Gần nh cả ba đều được thực hiện hàng năm, nên chúng ta có thể có được những chỉ báo tương đối gần đây nhất về nhận định của các nhà đầu tư đối với tính hấp dẫn đầu tư của Việt Nam. Kết quả của ba loại xếp hạng được trình bày trong bảng dưới đây, nhng chỉ cho các nước Nam, Đông Nam và Đông Á.

Xếp hạng các nước Châu Á theo các báo cáo khác nhau				
<i>Quốc gia</i>	<i>GCR</i>	<i>EIU</i>	<i>GITR</i>	<i>Bình quân</i>
Singapore	1	1	1	1
Hong Kong	3	2	2	2
Đài Loan	2	3	3	3
Hàn Quốc	5	4	4	4
Nhật	4	5	5	5
Malaysia	6	7	6	6
Thái Lan	7	6	7	7
Philippines	9	8	8	8
Ấn Độ	10	9	9	9
Trung Quốc	8	10	10	10
Sri Lanka	12	11	11	11
Indônêxia	13	12	12	12
Việt Nam	11	13	13	12 (đồng hạng)
Pakistan	-	14	14	14

- = không được xếp hạng; Báo cáo GCR có hai loại xếp hạng là "mức tăng trưởng" và "tính cạnh tranh hiện tại". Thứ hạng "tăng trưởng" được sử dụng trên đây. Thứ hạng của Việt Nam về hiện tại thì thấp hơn, 13 chứ không phải 11. Nếu dùng thứ hạng tính cạnh tranh hiện tại Việt Nam sẽ trượt xuống số 13, thấp hơn Indônêxia.

3. Ngời ta có thể phản đối kiểu xếp hạng khi lập luận rằng, Trung Quốc không được xếp hạng cao, và thậm chí còn thấp hơn Ấn Độ. Tuy nhiên, Trung Quốc nhận được rất nhiều FDI, cao hơn gấp nhiều lần so với Ấn Độ. Vậy thì xếp hạng này thực sự có ý nghĩa quan trọng không? Câu trả lời là có, các xếp hạng này có ý nghĩa. Trung Quốc là một thị trường khổng lồ, xuất khẩu mỗi năm hàng trăm tỷ đôla và đang tăng trưởng nhanh. Trung Quốc cũng có một nền tảng xuất khẩu dựa vào chi phí thấp. Nhiều công ty thấy rằng họ không thể đứng ngoài thị trường Trung Quốc và vì thế vẫn đến Trung Quốc, cho dù các điều kiện không thật lý tưởng. Ấn Độ không có những điều kiện này cho nên không thu hút được nhiều đầu tư. Do vậy, mặc dù còn phụ thuộc vào các điều kiện khác, nhưng rõ ràng đạt thứ hạng cao sẽ tốt hơn. Việt Nam là một thị trường nhỏ, chỉ bằng một phần thị trường Thái Lan, và vì thế phải làm cho mình hấp dẫn hơn chứ không chỉ mở rộng quy mô thị trường để thu hút các nhà đầu tư. Xu hướng suy giảm FDI gần đây, thể hiện qua vốn đầu tư hàng năm dưới 1 tỷ USD, cho thấy rằng, Việt Nam cần phải làm nhiều hơn để trở thành một điểm đến hấp dẫn.

Trung Quốc đã gia nhập WTO và sẽ có khả năng tiếp cận tự do hơn tới tất cả các thị trường. Trung Quốc đã làm tốt trong công việc đầu tư vào giáo dục và hiện đại hóa các trường đại học. Họ đã cắt giảm cước phí điện thoại và Internet. Tỷ lệ sử dụng Internet ở Trung Quốc là 2%, còn ở Việt Nam chỉ có 0,3%. (Ước tính gần đây nhất về số người sử dụng Internet tại Việt Nam). Chi phí sử dụng Internet ở Trung Quốc chỉ bằng 6,60 USD cho 20 giờ sử dụng mỗi tháng, trong khi cước Internet ở Việt Nam cao gấp đôi, nhưng thu nhập bình quân đầu người chỉ bằng một nửa. Trung Quốc sẽ nhận 50 tỷ USD vốn FDI trong năm nay và xuất khẩu hơn 300 tỷ USD, trong đó hầu hết là hàng công nghiệp chế biến đa dạng. Điểm quan trọng là Trung Quốc không "cần" tiền từ FDI- họ có tỷ lệ tiết kiệm rất cao, đủ để tạo ra một quỹ đầu tư bằng 35-40% GDP. Thực ra, tác động của FDI ở Trung Quốc là thúc đẩy tăng trưởng năng suất. FDI chiếm 25-30% đầu tư ngoài quốc doanh và khoảng một nửa tổng kim ngạch xuất khẩu. Đối với nhiều hình thức, FDI được cho phép chiếm tỷ trọng ưu thế, trong khi đó các doanh nghiệp tư nhân vẫn bị kìm hãm mãi cho đến thời điểm cách đây 5 năm. Nghĩa là, trong những năm 1990, sản lượng công nghiệp của khu vực doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp hỗn hợp suy giảm, trong khi FDI, và gần đây hơn là khu vực tư nhân trong nước bắt đầu tăng trưởng. Khi các nguồn đầu tư chảy vào khu vực ngân hàng, hệ thống phân phối và viễn thông, thì chi phí sản xuất có thể sẽ giảm mạnh hơn và sẽ thu hút được nhiều FDI hơn nữa. *Trung Quốc là một đối thủ cạnh tranh dữ dội, hiện đang tăng tốc và ngày càng trở nên mạnh hơn.* Việt Nam cần phải chấp nhận điều này như một thực tế của cuộc sống và quyết định xem phải phản ứng như thế nào. Đúng là một Trung Quốc đang tăng trưởng sẽ đòi hỏi nhiều nguyên liệu thô hơn, nhưng đây chỉ là một yếu tố lợi thế hạn chế đối với Việt Nam.

Những yếu tố chủ quan

Chúng ta đã thảo luận về kinh tế thế giới, mà Việt Nam gần như chẳng thể tác động được nhiều. Thế còn trong phạm vi nội địa, Chính phủ Việt Nam có thể kiểm soát được những gì?

1. Chính phủ có thể tác động đến tiến độ cải cách trong những lĩnh vực then chốt, hướng đầu tư vào các ngành hiệu quả và nói chung làm cho Việt Nam trở thành một điểm đến thu hút cả đầu tư nước ngoài lẫn trong nước. Những việc này đang được triển khai như thế nào? Một trong những trả lời là dòng chảy FDI thực tế so với vốn đăng ký. Ở đây có vài cách tính số lượng đầu tư trực tiếp. Các báo cáo thực tế không cho đáp số nhất quán, nên ta phải chọn một trong các ước tính. Tôi dùng số liệu về FDI từ cán cân thanh toán mà IMF công bố trong Báo cáo năm 2002 về Việt Nam. Số liệu này chỉ bao gồm các nguồn đầu tư do đối tác nước ngoài đa vào Việt Nam (vốn vay hay vốn cổ phần tự có). Tổng vốn FDI giảm từ 2 tỷ USD năm 1997 xuống còn 700-800 triệu USD giai đoạn 1998-2000. Các ước tính gần đây hơn cho thấy, vốn thực hiện là 1-1,4 tỷ USD trong năm 2001 và 2002. Sự gia tăng mới đây phản ánh thành công của việc ký kết một số dự án khai khoáng và cơ sở hạ tầng trong lĩnh vực khí đốt và điện. Như vậy, dòng FDI chảy vào thực tế chiếm 2-4% GDP trong những năm gần đây, gần với mức bình quân ASEAN. Tuy nhiên, vì GDP bình quân đầu người của Việt Nam thấp hơn nên FDI bình quân đầu người của Việt Nam cũng thấp hơn các nền kinh tế ASEAN khác. Dùng số liệu khác từ nguồn Thống kê tài chính Quốc tế của IMF trong năm 2000, chúng ta có số liệu FDI thực hiện trên bình quân đầu người như sau: Trung Quốc: 30USD; Philippines: 26 USD; Thái Lan: 55USD; Việt

Nam: 17 USD. Điều này cho thấy rằng, tính bình quân đầu người thì Việt Nam không đạt kết quả tốt như các nước láng giềng.

Thành tích này có thể cải thiện được chăng? Có khả năng để cải thiện. Lao động Việt Nam được thế giới khen ngợi là cần cù, tiếp thu nhanh và chi phí thấp. Cơ sở hạ tầng chắc chắn đủ để nhận thêm đầu tư. Nhiều tỉnh, thành có hải cảng tốt. Nếu các lĩnh vực khác về chính sách được cải thiện, rất có thể sẽ thu hút được dòng vốn FDI nhiều hơn.

Nhiều biện pháp tích cực đã được thực hiện. Lạm phát thấp, ngân sách nhà nước và cán cân thanh toán đều ở vào tình trạng tốt. Tỷ giá hối đoái tương đối ổn định. Đánh giá về mức độ tín nhiệm vay nợ của Việt Nam cũng đã cải thiện, và đó là một tín hiệu tốt, thậm chí nếu cho rằng vay nợ của phải là một ý hay. Hiện có hàng tỷ đôla tiền gửi tại ngân hàng nước ngoài chỉ hưởng lãi suất 2% năm và các công ty bảo hiểm không thể tìm ra chỗ tốt để đầu tư những tài sản dài hạn của họ. Cũng có hàng tỷ đôla vốn ODA và FDI không được sử dụng. Tại sao Việt Nam lại phải đi vay đôla với lãi suất 9-10%? (Vấn đề ở đây là cần tạo ra những thể chế tốt để chuyển những đồng tiền hiện có vào những hoạt động có hiệu quả kinh tế thay vì đầu tư vào những bong bóng bất động sản ở Hà Nội và TP.HCM!). Hiện nay, Việt Nam không cần phải vay nhiều tiền hơn, trừ khi người ta vẫn dùng tiền đầu tư cho những dự án "con cng" kém hiệu quả- những dự án không mang lại lợi nhuận 10% tính bằng đôla, trừ khi chúng được bảo hộ mạnh mẽ. Luật Doanh nghiệp, dù chủ yếu tập trung vào doanh nghiệp trong nước, cũng gửi đi một thông điệp tích cực cho các nhà đầu tư nước ngoài. Những thay đổi trong Luật Đầu tư nước ngoài cũng tạo ra tác động tích cực. Tất cả những bước đi này, cùng với Hiệp định thương mại song phương, là rất tốt.

Liệu tất cả các bước đi ở trên đã đủ chưa? Câu trả lời gần giống với câu chuyện hai người đàn ông bắt chột nhìn thấy một con gấu đang đuổi theo họ. Một người bắt đầu bỏ chạy. Người thứ hai cũng chạy, nhưng la lên "*Chúng ta không thể chạy nhanh hơn con gấu này!*". Người thứ nhất đáp lại "*Tôi chỉ cố chạy nhanh hơn anh thôi!*" Trong việc thu hút FDI, bạn phải vượt lên nước khác, chứ không phải chỉ là chạy. Và Việt Nam lại bắt đầu sau các nước khác do khối lượng nợ nhiều hơn. Cần làm gì đây?

Câu trả lời tổng quát là *so sánh* Việt Nam với các đối thủ cạnh tranh dựa trên các tiêu chí khác nhau, như thuế, cơ sở điện thoại, dịch vụ hải quan, những hạn chế pháp lý nói chung, thị thực nhập cảnh, chi phí vận chuyển v.v... Thông qua việc so sánh mình với đối thủ cạnh tranh và thông qua việc hỏi các nhà đầu tư xem điều gì là quan trọng, một danh mục thứ tự công việc ưu tiên có thể được xây dựng và triển khai. Trong một số lĩnh vực (như: thuế thu nhập cá nhân và chi phí điện thoại...) Việt Nam rõ ràng đang ở vào tình thế tụt nhất so với các đối thủ cạnh tranh chính. Và điều đó ngay lập tức trở thành một chướng ngại cho tăng trưởng.

Nói tóm lại, cải cách chậm chạp trong các lĩnh vực quan trọng đã làm giảm tính hấp dẫn của Việt Nam đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI).

2. Ngoài ra, còn có những vấn đề cụ thể khác. Một lý do khiến Trung Quốc có hiệu quả cao trong xuất khẩu là Trung Quốc đã *cho phép* (chứ không phải *quy hoạch*) sự hình thành các "**cụm ngành**" **tập trung xung quanh những sản phẩm nhất định**. Các cụm công nghiệp này phát sinh, bởi lẽ các hoạt động thiết kế, tiếp thị, sản xuất, cung cấp phụ tùng, đầu vào, các dịch vụ sửa chữa, lao động có tay nghề v.v... thường có xu hướng dễ tìm kiếm hơn nếu có nhiều nhà sản xuất tập trung vào một vùng. Tri thức về một sản phẩm cụ thể được "*thả trong không trung*" và chia sẻ với mọi người. Cả vùng đạt được khả năng sinh lợi cao hơn trong việc sản xuất sản phẩm đó.

Ở Việt Nam, **hạn ngạch** dặt may được phân phối trong cả nước và chủ yếu cho các doanh nghiệp nhà nước. Chỉ khoảng một phần tư số hạn ngạch là được đấu thầu, còn lại là được phân bổ. Tại các nước khác, hạn ngạch được đấu thầu cho những công ty nào có thể sử dụng nó có hiệu quả nhất. Việc đấu thầu cho phép các cụm công nghiệp được hình thành. Việc phân phối hạn ngạch ngăn chặn sự hình thành đó, một phần vì thị trường thứ cấp mua bán hạn ngạch không đặc biệt hiệu quả. Nếu hạn ngạch được đấu thầu, tiền thu được có thể được dùng để trợ cấp cho các doanh nghiệp nhà nước để trả tiền đền bù

thời việc hay đào tạo lại lao động, mua máy móc mới hay tuyển dụng các nhà thiết kế và kiểm tra viên về chất lượng giỏi hơn. Điều này có thể sẽ không hoàn toàn công bằng, nhng sẽ tốt hơn so với những gì đang làm. *Tóm lại, hệ thống phân phối hạn ngạch vẫn đi ngược lại cơ chế cạnh tranh. Điều này cản trở sự tăng trưởng tự nhiên của các cụm ngành kinh tế, một yếu tố làm tăng cường khả năng cạnh tranh và tạo ra xu thế động.*

Hệ thống tài chính ở Việt Nam vẫn nghiêng hẳn về hoạt động cấp vốn cho các doanh nghiệp nhà nước và hoạt động của nhà nước. Nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ chỉ muốn giữ quy mô nhỏ của mình. Nhiều doanh nghiệp hoàn toàn không muốn sử dụng dịch vụ ngân hàng. Nhân viên ngân hàng lo ngại vấn đề hình sự hoá khi các khoản vay cấp cho một doanh nghiệp t nhân trở thành nợ xấu. Quỹ hỗ trợ phát triển hầu nh gạt ra ngoài hoạt động cấp vốn cho khu vực t nhân (nếu không phải là trên nguyên tắc thì cũng là trên thực tế). Kết quả là sự tăng trưởng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ bị hạn chế, phải lệ thuộc vào vốn tự có hay đóng góp từ gia đình, bạn bè. Đáng nói hơn, các khoản tiết kiệm được đổ vào các hoạt động không tạo ra hiệu quả kinh tế. Một số được chuyển vào các tài khoản USD⁴ rồi sau cùng được đa sang các ngân hàng Singapore với lãi suất 2%/ năm; một số khác thì được đầu t vào bất động sản. Một số khoản tiết kiệm khác được đầu t vào trái phiếu Chính phủ để tài trợ cho các dự án có tỷ suất sinh lợi thấp, chi phí cao và tạo ra ít việc làm. *Nếu không tìm ra được giải pháp tháo gỡ vấn đề ách tắc này, thì chiến lược tăng trưởng của Việt Nam sẽ bị thất bại một cách căn bản. Tiết kiệm không được gắn với các hoạt động đầu t hiệu quả. Một cách để bắt đầu khắc phục là tạo ra cho ngân hàng nước ngoài vai trò lớn hơn trong hệ thống ngân hàng. Một cách khác là cho phép các doanh nghiệp t nhân lớn được phát hành cổ phiếu với điều kiện là có hệ thống kế toán và minh bạch thông tin tốt.*

Tất nhiên có nhiều vấn đề trực trặc khác trong hệ thống. **Hải quan** thông thường gây cản trở cho dòng lu chuyển hàng hoá mà không bị khiển trách. Hoạt động **thanh tra** thông thường tùy tiện và bị lợi dụng để trục lợi từ các doanh nghiệp, chứ không phải là để cải thiện các vấn đề y tế hay môi trường. Những điều chỉnh về **thuế** thông thường dẫn đến kết cục là giảm số thu ngân sách nhà nước. Việc khắc phục các vấn đề này đòi hỏi một cơ chế giải quyết khiếu kiện tốt hơn. Vấn đề là phải tạo ra môi trường an toàn cho nhà đầu t tiến hành hoạt động kinh doanh hợp pháp theo luật định. Điều này vẫn chưa làm được. Các luật lệ quá bất cập, quá rườ rả, nên đối với hầu hết các doanh nghiệp t nhân, nếu không luôn lách d-ới một hình thức nào đó, thì không thể nào kinh doanh được.

Đôi khi người ta cũng lu ý thấy rằng, có một số (rất) ít địa phương có đầu t tăng nhanh và vọt lên hẳn với các địa phương khác. Bình Dương là một trong số các địa phương này và đã được nghiên cứu nhiều. Nhng phần lớn các nghiên cứu đều không trúng vấn đề. Không phải những thủ tục hành chính cụ thể là chìa khoá thành công. Điểm then chốt là **thái độ của lãnh đạo ở địa phương** và thái độ này được các cơ quan cấp dới chia sẻ. Lãnh đạo Bình Dương đã nhận ra rằng, bản thân họ cũng nh cả tỉnh sẽ không thể đi lên được nếu không tạo điều kiện dễ dàng cho các doanh nghiệp. Do vậy, mỗi sáng tỉnh dậy, họ đều đặt câu hỏi: "*Chúng ta phải làm gì để tạo dễ dàng hơn cho doanh nghiệp?*". Họ đi hỏi doanh nghiệp và chủ sở hữu doanh nghiệp. Họ cải thiện khả năng tiếp cận đối với đất đai, tín dụng và lao động, xây dựng cơ sở hạ tầng. Khi các tỉnh khác có cùng một cách nghĩ này, thì các tỉnh đó sẽ tìm ra những hớng đi để hành động theo cùng một cách tương tự. Nh vậy, điểm trọng yếu là thái độ.

Đến đây, một vấn đề nữa nảy sinh: Nhiều địa phương không thể hình dung được một tương lai là hầu hết những hoạt động công nghiệp và dịch vụ được tạo bởi các doanh nghiệp t nhân có khả năng cạnh tranh. Do vậy, thay vì phát triển những doanh nghiệp đó, các địa phương tập trung nỗ lực của mình vào việc **thu hút đầu t** của nhà nước vào lĩnh vực này hay lĩnh vực kia. *Các địa phương sử dụng vốn nhà nước để thay thế cho vốn t nhân.* (Vốn nhà nước bao gồm cả doanh nghiệp được bảo hộ mạnh, cho dù các doanh nghiệp này được tài trợ bởi vốn t nhân. Không có bảo hộ thì các doanh nghiệp này không thể tồn tại). Chính phủ, một phần vì mối quan ngại tới vấn đề nghèo đói ở các vùng và một phần đơn giản là do yếu tố chính trị đã khuyến khích hành vi này. Để đẩy mạnh cải cách thì cần phải có một cách làm, một mô hình mới. *Vốn nhà nước phải được dùng để bổ sung cho đầu t t nhân.* Thậm chí ngay cả khi ta đặt các địa phương siêu thành công sang một bên, thì đề xuất ở trên có nghĩa là đầu t của nhà nước phải được hớng tới những nơi đã chứng tỏ được rằng mình thành công trong thu

hút đầu t của t nhân. Đơng nhiên, các tỉnh thật sự nghèo và ở vùng sâu, vùng xa vẫn sẽ tiếp tục đợc tài trợ. Đơng và điện vẫn phải đợc mở tới tất cả các xã. Nhng tiền nhà nớc- bao gồm cả các khoản đầu t vào các ngành công nghiệp nặng đợc bảo hộ - không nên là phong cách chủ yếu để xoá đi sự bất bình đẳng giữa các vùng. Thay vào đó, các vùng này phải đợc thông nếu họ tìm ra đợc các phong thức thu hút vốn đầu t t nhân hiệu quả, cho dù là đầu t trong nớc hay ngoài nớc. Nếu biện pháp này đợc thực hiện, quyền lợi của các địa phong sẽ trùng hợp với quyền lợi của quốc gia. Hiện nay điều này vẫn cha đợc đợc và kết quả là có rất nhiều hoạt đợc chi tiêu và đầu t nhà nớc rất kém hiệu quả.

Một yếu tố nữa, cho dù ít nhiều có tầm xa hơn, cũng cần phải đợc đề cập. Một lý do khiến nền kinh tế Trung Quốc hoạt đợc tốt là Trung Quốc đã **đầu t mạnh vào giáo dục**, đặc biệt là du học nớc ngoài. Hàng vạn sinh viên đợc gửi ra nớc ngoài mỗi năm. Những người này sau đó trở về để cải tiến các trường đại học quốc gia, các doanh nghiệp và các cơ quan nhà nớc ở mọi cấp. Trung Quốc có con người - và quan trọng hơn là *các tổ chức* - am hiểu nền kinh tế toàn cầu và cách thức làm việc bằng tri thức. Điều này cho phép họ áp dụng công nghệ một cách có hiệu quả kinh tế cao khi tiếp cận những thị trường mới. Việt Nam sẽ ở vào thế vô cùng bất lợi trừ khi thực sự có nỗ lực nh thế. Thật là sai lầm khi phản bác rằng Việt Nam không có tiền. Ở đây có những phong án để lựa chọn, ví dụ nh thay vì vội vàng xây dựng một đờng quốc lộ tốn kém một tỷ đô la song song với Quốc lộ 1, nên đầu t nhiều vào giáo dục. Việc đầu t này không chỉ là cấp thêm tiền mà còn đầu t vào cải cách quy trình. Nhiều trường đại học (và các bộ phận khác trong hệ thống giáo dục) không hoạt đợc hiệu quả và không nên đợc nhận thêm tiền trừ khi có quy trình hoạt đợc tốt hơn. Nếu không bắt đầu tiến hành cải cách lĩnh vực này một cách nghiêm túc, Việt Nam sẽ gặp phải vô vàn khó khăn trong cạnh tranh. Tỷ lệ biết chữ cao là một lợi thế to lớn, nhng tri thức về cách hoà nhập vào mạng lưới thông tin toàn cầu ngày càng trở nên quan trọng. Kỹ năng này hiện không đợc giảng dạy, và rõ ràng là cần phải tiến hành ngay. Việc tiếp nhận toàn cầu hoá một cách thành công đòi hỏi phải có loại kiến thức này.

*

* *

Tóm lại, có những trở ngại lớn ở phía trước. Các chính sách công nghiệp hoá của Việt Nam đang thiên về nhiều lĩnh vực thay thế nhập khẩu có chi phí cao. Những chính sách này mâu thuẫn với các chính sách thương mại. Mâu thuẫn sẽ làm chậm tốc độ tăng trưởng, khi nhiều doanh nghiệp hiện hữu phải cắt giảm sản xuất và học cách cạnh tranh sau khi đã quen với những mức giá cao. Hoặc là các doanh nghiệp tiếp tục đợc bảo hộ và trợ cấp, và điều đó sẽ dẫn đến các biện pháp trả đũa của các nớc nhằm vào hàng xuất khẩu thực sự hiệu quả của Việt Nam. Các chính sách- từ đợc quyền viễn thông cho tới giáo dục, thuế khoá đều cần đợc cải thiện. Hệ thống tài chính cần đợc tái cơ cấu triệt để, sao cho phần lớn tiền tiết kiệm của người dân đợc giải phóng khỏi những hoạt đợc phi hiệu quả.

Nếu mọi thứ vẫn mãi nh hiện tại, hay đi đúng hớng nhng chậm chạp, thì rất có thể tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam sẽ thấp hơn mục tiêu và tiềm năng hiện có, trong khi việc làm tạo ra sẽ không đủ để giảm các vấn đề căng thẳng và tệ nạn xã hội. Việc cần làm là tạo ra những điều kiện sao cho ngày càng có nhiều người nhận thấy quyền lợi của cá nhân trùng với lợi ích quốc gia. Hiện đang có sự tách biệt nghiêm trọng giữa hai lợi ích này. Sự thay đổi về thiết chế phải đợc thực hiện sao cho ngày càng có nhiều người quyết định làm những điều đúng đắn, hữu ích cho họ cũng nh cho quốc gia./.

Đại học Tufts

Chương trình Việt Nam, Đại học Havard

1. Kể từ khi Luật Doanh nghiệp ra đời năm 2000, đầu tư của khu vực doanh nghiệp tư nhân đã tăng lên nhanh chóng, nhưng tỷ trọng giá trị sản xuất công nghiệp của khối doanh nghiệp tư nhân trong nước năm 2002 vẫn thấp hơn so với năm 1995 (hiện ở mức dưới 3%). Vốn FDI đăng ký vẫn giảm mặc dù có Luật Đầu tư nước ngoài mới và Hiệp định thương mại song phương Việt - Mỹ. Vấn đề ở đây không hẳn là không hiểu vấn đề, mà là quyền lợi bị động chạm. Điều này tạo ra trên thực tế một chính sách nhằm giải quyết các vấn đề ngắn hạn và cản trở sự tăng trưởng dài hạn.
2. Những kiểm tra thô khác cho thấy tốc độ tăng trưởng kim ngạch nhập khẩu chỉ bằng một nửa so với giai đoạn 1994-1998 và tốc độ tăng thu ngân sách sau khi đã khởi lạm phát trong giai đoạn 1997-2001 chỉ bằng 3% năm. Tất cả các con số này đều cho thấy tăng trưởng kinh tế vào mức 4-5%.
3. Lập luận được đưa ra là cần phải đầu tư vào các DNNN để đảm bảo ổn định xã hội và kinh tế. Nhưng trên thực tế, không những các doanh nghiệp này tạo ra ít việc làm trực tiếp hay thậm chí gián tiếp so với việc đẩy mạnh khu vực tư nhân, mà còn làm cho việc tuân thủ các hiệp định thương mại trở nên tốn kém và khó khăn hơn khi tạo ra các cơ sở có chi phí cao.
4. Tiết kiệm cá nhân bằng ngoại tệ ở Việt Nam được hợp pháp hoá chỉ từ năm 1999, và hiện nay tài khoản loại này chiếm khoảng một nửa tổng số tài khoản ngân hàng. Đa số dân chúng lo ngại nếu tiền đồng ít nhiều mất giá, điều đó sẽ vượt quá cả mức lãi suất ít ỏi hiện nay. Sự đô la hoá này có nghĩa là ngân hàng chỉ cảm thấy an toàn khi một số lượng lớn tài sản của họ được đổi thành đô la. Có thể giải quyết được tình trạng này bằng cách cho các nhà xuất khẩu vay. Nhưng hiện nay, hầu như các khoản cho vay bằng đô la đều dồn cho các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực thay thế nhập khẩu như lọc dầu.

VẤN ĐỀ GIỚI TRONG PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

HÀ THỊ THANH VÂN

LTS: Vấn đề bình đẳng giới ở Việt Nam được quan tâm từ rất sớm và được thể hiện trong Điều 9 Công lĩnh năm 1930 của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đặc biệt, Điều 1 Hiến pháp năm 1946 ghi nhận: "Tất cả quyền bính trong nóc là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo". Trên 50 năm qua, từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 1992 (sửa đổi), quyền bình đẳng nam nữ đã trở thành một nguyên tắc xuyên suốt quá trình lập hiến. Tuy nhiên, trên thực tế nhiều văn bản luật và dới luật thể chế hoá các quy định của Hiến pháp cha thể hiện rõ nguyên tắc này. Bài viết đề cập đến khía cạnh giới trong pháp luật đất đai.

Đất đai là tài nguyên thiên nhiên quý báu, là t liệu sản xuất chủ yếu, liên quan mật thiết với lợi ích kinh tế và cuộc sống người dân. Quyền sử dụng đất ngày càng có giá trị hơn trong nền kinh tế thị trường ở nóc ta hiện nay. Chính vì vậy, quan hệ về đất đai là vấn đề nhạy cảm, tập trung sự quan tâm của các tầng lớp nhân dân trong xã hội. Để quản lý và sử dụng đất đai một cách có hiệu quả nhất, Nhà nóc đã ban hành một hệ thống các văn bản pháp luật về đất đai trên cơ sở xác định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nóc về đất đai và xác lập rõ ràng, cụ thể quyền và nghĩa vụ của từng chủ thể sử dụng đất. Hệ thống pháp luật này cũng không ngừng được sửa đổi, bổ sung, để điều chỉnh kịp thời những quan hệ đất đai vốn rất đa dạng, phong phú hiện nay nhằm củng cố chính sách sở hữu toàn dân về đất đai, mở rộng quyền của người sử dụng đất, động viên mọi tầng lớp nhân dân khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả tài nguyên đất để phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội.

Mặc dù nguyên tắc bình đẳng nam nữ trong việc hưởng thụ các quyền được Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 1992 (sửa đổi) xác định rất rõ, nhng sự bình đẳng giữa nam và nữ dới với quyền sử dụng đất đai cha được các văn bản luật và dới luật bảo đảm trên cả hai khía cạnh quyền và vấn đề quản lý nhà nóc. Hệ thống pháp luật về đất đai được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhiều lần nhng các quy định mới chỉ đề cập đến các chủ thể một cách chung chung là " cá nhân" và " hộ gia đình" chứ không đề cập cụ thể cá nhân với t cách là nam hay nữ. Giải thích cho vấn đề này, một số ý kiến cho rằng, trên bình diện pháp luật, nguyên tắc nam nữ bình đẳng về mọi mặt đã bao trùm tất cả; bởi vậy, nam nữ cũng bình đẳng về quyền sử dụng đất đai, không cần thiết phải đặt vấn đề bình đẳng trong hành pháp và t pháp về pháp luật đất đai. Nhng trên thực tế, người dân và các cấp có thẩm quyền phải đối mặt với nhiều trở ngại trong quá trình thực thi pháp luật đất đai, thể hiện trên một số điểm sau:

1. Do tập quán lâu đời của Việt Nam, người chủ trong gia đình phần lớn là nam giới (số phụ nữ làm chủ hộ chỉ chiếm khoảng 27%¹, chủ yếu là các đối tượng đơn thân hoặc là cán bộ, công chức trong khu vực thành thị) bởi vậy khi pháp luật đất đai quy định "Nhà nóc giao đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài", vai trò của phụ nữ rất mờ nhạt, nhất là trong việc giao, nhận đất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất ở nông thôn và quyết định sử dụng các quyền theo quy định của pháp luật. Theo các Báo cáo Quốc gia lần thứ 3 và 4 về tình hình thực hiện Công ước Liên Hợp Quốc xoá bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW): trong nông thôn chỉ có 10-12% phụ nữ đứng tên trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chủ yếu là phụ nữ đơn thân. Điều này cho thấy sự thiếu bình đẳng vì phụ nữ là người tham gia vào việc sử dụng các loại đất chiếm tỉ lệ cao hơn so với nam nhng khi có các vấn đề phát sinh liên quan đến đất đai nh tranh chấp quyền sử dụng, phân chia tài sản... phụ nữ thông ít được tham gia.

2. Mặc dù đất đai được giao ổn định lâu dài nhng do không có các quy định cụ thể về quyền sử dụng của các thành viên trong gia đình khi đến tuổi trưởng thành, nên khi người con gái trong gia đình lấy

chồng và chuyển đi địa phương khác thì quyền lợi về đất đai của họ không được bảo đảm, đặc biệt đối với những trường hợp ly hôn phải trở về với gia đình.

3. Pháp luật đất đai quy định người sử dụng có 5 quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp và cho thuê nhưng do chủ hộ chủ yếu là nam nên thực quyền của phụ nữ rất ít, trong trường hợp ly hôn thì thiệt thòi của phụ nữ càng lớn hơn.

4. Cán bộ, viên chức thực hiện công việc liên quan đến đất đai (đo đạc, quản lý, cán bộ địa chính, hoạch định chính sách...) ở các cấp phân lớn là nam nên những vấn đề liên quan đến phụ nữ ít được quan tâm đầy đủ. Chỉ tính riêng cán bộ địa chính, theo thống kê cha chính thức của Tổng cục địa chính, trong tổng số 22.000 cán bộ ở cả 4 cấp Trung ương, tỉnh, huyện và xã, phần lớn là nam giới, trong đó cán bộ nam ở cấp xã chiếm gần 100%; cấp huyện khoảng 60-65%; cấp tỉnh và trung ương chiếm khoảng 70%².

5. Việc tiếp cận với các thông tin cơ bản về quyền, nghĩa vụ và các vấn đề liên quan khác trong pháp luật đất đai của người dân nói chung và phụ nữ nói riêng còn hạn chế.

6. yếu tố giới trong các quy định về việc thực hiện các quyền liên quan đến đất đai không xuất phát từ chính quy phạm của Luật đất đai mà lại xuất phát từ một số quy phạm trong các văn bản khác như Bộ luật Dân sự (Phần thứ 5) và Luật hôn nhân và gia đình. Trong đó, rõ nhất là về vấn đề chia tài sản khi ly hôn có liên quan đến quyền sử dụng đất đai tại các Điều 97, Điều 98 và Điều 99 Luật hôn nhân và gia đình.

Để giải quyết những vướng mắc trong pháp luật đất đai, trên thực tế đã có một số địa phương vận dụng đăng ký cả tên vợ và tên chồng trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, việc đứng tên cả hai vợ chồng trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai mới chỉ giải quyết được quyền lợi cho 2 chủ thể chính là vợ và chồng trong gia đình mà cha giải quyết được quyền lợi của các thành viên khác trong gia đình, chủ yếu là con cái của họ vì đất đai được giao quyền sử dụng trên tiêu chí là số nhân khẩu trong hộ gia đình.

Để góp phần giải quyết được các vướng mắc đang đặt ra trong quá trình thực thi pháp luật đất đai, thiết nghĩ cần có một nghiên cứu đánh giá thực trạng vấn đề Giới trong pháp luật đất đai làm cơ sở cho việc hoạch định các chính sách, pháp luật đất đai mang tính nhạy cảm này. Đồng thời, để có thể bảo đảm quyền cho tất cả các thành viên trong gia đình, theo tôi, cần nghiên cứu quy định trong pháp luật đất đai hai vấn đề cụ thể sau:

1. Ban hành sổ địa chính kèm theo Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được ban hành dưới hình thức quyển sổ tổng tự nh sổ hộ khẩu trong đó ghi tên của mọi thành viên trong gia đình là người được hưởng thụ quyền sử dụng đất.
2. Các thành viên trong gia đình được thực hiện các quyền đối với phần diện tích được giao cho mình theo quy định của pháp luật khi không tiếp tục sống cùng gia đình./.

Ban Nghiên cứu- Trung ương Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam

-
1. Nguồn từ tài liệu: *Sự bình đẳng về cơ hội kinh tế của phụ nữ trong pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật ở Việt Nam của Ngân hàng thế giới và Hội luật gia thực hiện năm 2000.*
 2. Nguồn từ *Tổng cục địa chính.*

DÂN CHỦ - TỪ MỘT KỲ HỌP

KHÁNH VÂN

LTS: Quốc hội là một thiết chế dân chủ, bởi vậy, tính dân chủ trong hoạt động của Quốc hội luôn được quan tâm theo dõi. Bài viết dưới đây trình bày một số những cảm nhận về dân chủ qua kỳ họp đầu tiên của Quốc hội khoá XI.

Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá XI diễn ra từ ngày 19/7 đến 12/8/2002. Đây là kỳ họp quan trọng, có ý nghĩa trọng đại, trực tiếp quyết định đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và của Quốc hội nói riêng trong suốt cả nhiệm kỳ. Tại kỳ họp này, Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức, bầu và phê chuẩn nhân sự cấp cao của các cơ quan nhà nước; xem xét báo cáo bổ sung của Chính phủ về kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế- xã hội, ngân sách nhà nước năm 2001 và 6 tháng đầu năm 2002; cho ý kiến về dự thảo Nội quy kỳ họp Quốc hội (sửa đổi), Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội (sửa đổi) và Dự án Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi). Qua các hoạt động đó, một vấn đề được d luận quan tâm là vấn đề dân chủ trong sinh hoạt của Quốc hội nhiệm kỳ này.

Số đại biểu: Quan hệ lượng và chất

Điều mà ai cũng thấy ngay tại kỳ họp đầu tiên của Quốc hội khoá XI là: So với các nhiệm kỳ Quốc hội gần đây, số đại biểu Quốc hội khoá XI đã được tăng lên (498 đại biểu, so với khoá X là 450 đại biểu, khoá IX là 395 đại biểu). Số thành viên của các cơ quan của Quốc hội cũng tăng lên so với các khoá trước, vượt ra ngoài số dự kiến ban đầu đã được trừ liệu trước kỳ họp của các Thường trực Ủy ban của Quốc hội khoá X. Bên cạnh những cái "được" của sự thay đổi này, ắt sẽ kèm theo những cái "khó", cái "hạn chế" (nh: với số lượng thành viên đông nhng vẫn đa phần là đại biểu không chuyên trách thì e rằng vẫn cứ lặp lại những vi phạm về nguyên tắc làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số của các Ủy ban...) nhng đấy sẽ là vấn đề mà chúng tôi xin được trình bày vào dịp khác. Còn, trong bài viết này, chúng tôi muốn nhìn nhận việc tăng số đại biểu đối góc độ là biểu hiện của phát triển dân chủ Quốc hội nh sau:

- *Thứ nhất*, việc tăng số đại biểu Quốc hội nói chung và số đại biểu chuyên trách nói riêng trong bối cảnh mà Đảng, Nhà nước ta đang chủ trương tinh giản biên chế thể hiện quan điểm của Đảng và Nhà nước ta: đề cao vai trò của Quốc hội. Đề cao vai trò của Quốc hội - thiết chế biểu hiện dân chủ đại diện của nhân dân cũng có nghĩa là đề cao dân chủ của nhân dân, thể hiện quan điểm của Đảng và Nhà nước ta coi trọng và khuyến khích phát huy dân chủ của nhân dân. Đây là một minh họa rõ ràng cho chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa "của dân, do dân, vì dân" đang hiện thực hoá trong đời sống chính trị ở nước ta?

- *Thứ hai*, việc tăng số đại biểu Quốc hội nói chung và tăng số đại biểu chuyên trách nói riêng thực sự là một trong những lời giải cho "bài toán hóc" về năng lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà nhiều nhiệm kỳ Quốc hội vừa qua chúng ta chưa tìm ra "lời giải". Có lẽ còn có nhiều việc khác cần phải làm, nhng rõ ràng, số đại biểu tăng lên, nhất là số đại biểu chuyên trách tăng lên sẽ tạo điều kiện về "nhân lực" giúp Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội thực hiện số lượng nhiệm vụ rất nặng nề còn đang "nợ" đối với nhân dân cũng nh số nhiệm vụ đang ngày càng phát sinh nhiều hơn. Quốc hội - thiết chế dân chủ của nhân dân nh vậy đã được tăng cường thực lực để thực hiện vai trò dân chủ đại diện cực kỳ quan trọng của mình.

- Thứ ba, việc tăng số đại biểu Quốc hội đồng thời với việc đa dạng hơn cơ cấu thành phần đại biểu. Có nhiều hơn những nhóm lợi ích, các tầng lớp hay cộng đồng dân c trong xã hội đã có đợc đại diện để nói lên tiếng nói của mình trên diễn đàn Quốc hội. Điều này không chỉ làm cho thành phần đại biểu Quốc hội phong phú hơn, rộng rãi hơn - một biểu hiện về mặt hình thức của dân chủ mà tiếng nói và ý chí của tập thể đại biểu Quốc hội - biểu hiện về mặt bản chất của dân chủ cũng sâu sắc hơn. Nh vậy , "lợng" tăng, hy vọng sẽ kéo theo "chất" tăng, chất lợng hoạt động của Quốc hội sẽ đợc nâng cao hơn.

Trên nghị trường

Từ phía đại biểu

Những ai quan tâm theo dõi hoạt động Quốc hội một cách thông xuyên từ trước đến nay hẳn nhận ra một điều: không khí sinh hoạt Quốc hội tại kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá XI cởi mở hơn, thẳng thắn hơn các. Và, sự khác biệt này càng rõ hơn nếu so với những kỳ họp thứ nhất của các khoá Quốc hội trước đó - kỳ họp mà quan niệm truyền thống (xuất phát từ thực tiễn) từ trước đến nay ở nớc ta, đây chỉ là dịp để đại biểu Quốc hội "làm quen" với Hội trường Ba Đình, "làm quen" với vai trò mới của mình - thậm chí là "làm quen" với mấy cái "nút bấm" trên bàn làm việc sao cho khi sử dụng để biểu quyết không bị "nhầm". Thế mà, ngay từ phiên thảo luận đầu tiên tại Hội trường (về số lợng thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội), hầu hết trong số các đại biểu phát biểu một cách rất thẳng thắn, thậm chí khác với quan điểm của Ủy ban thường vụ Quốc hội khoá X lại là các đại biểu lần đầu tiên có mặt tại Nghị trường. Đó là một dấu hiệu cho thấy rằng Quốc hội khoá này sẽ hoạt động dân chủ hơn, nh ý kiến mà nhiều người theo dõi phiên họp này nhận xét.

Phía kia: Chủ tọa điều hành

Cha bao giờ, trong quá trình điều hành phiên họp Quốc hội, chủ tọa lại nhắc đến hai từ "dân chủ" nhiều nh tại kỳ họp thứ nhất của Quốc hội khoá XI này. Chủ tịch tái cử Nguyễn Văn An có lẽ cũng cảm nhận và đồng cảm với suy nghĩ chung của các đại biểu, nhất là với những điều cha hài lòng về không khí dân chủ. Câu nói giản dị mà chân thành của Chủ tịch Quốc hội, đồng thời cũng là Ủy viên Bộ chính trị Ban chấp hành Trung Ương của Đảng: "những ý kiến, mong muốn của đại biểu là xác đáng"¹ đã thể hiện sự gắn kết không chỉ của tập thể Quốc hội, mà còn thể hiện sự gắn kết giữa Đảng với Quốc hội trong một ớc nguyện chung về dân chủ. Đây sẽ là tiền đề để hoạt động Quốc hội trong thời gian tới sẽ dân chủ hơn, hiệu quả hơn, đáp ứng nguyện vọng của nhân dân và yêu cầu xây dựng Nhà nớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Những điều cần nói thêm

Tuy nhiên, bên cạnh những nét mới về dân chủ của Quốc hội khoá XI, trong các phiên họp vừa qua, vẫn có ý kiến đại biểu Quốc hội cho rằng, cách làm việc của chúng ta còn cha thật dân chủ nh mong muốn. Rồi, trong những phiên họp bàn về cơ cấu tổ chức của Chính phủ, một số đại biểu băn khoăn: vì sao có những việc có tới gần 30% đại biểu không đồng ý mà lại không đợc Chính phủ giải trình, xem xét. Phải chăng ở đây có biểu hiện cha dân chủ?²

Một vấn đề nữa cũng ảnh hờng không nhỏ tới dân chủ trên nghị trường. Đó là việc thông tin cho các đại biểu. Theo một số đánh giá của đại biểu thì việc thông tin tới đại biểu kỳ họp này cần đợc xem lại. Có quá ít, thậm chí quá sơ lợc những thông tin quan trọng lẽ ra phải có để giúp cho việc xem xét, bầu những người giữ trọng trách quan trọng của Nhà nớc, dẫn đến tình trạng "đại biểu địa phương không biết hết trình độ năng lực và hoạt động của nhân sự đợc giới thiệu"³ nh đại biểu Nguyễn Đức Dũng nhận xét. Bên cạnh đó, thời gian và thời điểm cung cấp những thông tin vốn đã ít ỏi cho các đại biểu về các vấn đề thảo luận lại quá gấp. Do vậy, đại biểu không có thời gian nghiên cứu, xem xét, chọn lựa kỹ càng, dẫn đến tình trạng hiểu mơ hồ về một số vấn đề. Và nh vậy, vô hình trung đã làm giảm tính dân chủ trong chọn lựa của đại biểu.

Không những thế, theo các đại biểu, Quốc hội kỳ này bố trí quá ít thời gian cho thảo luận tại hội trường. Các đại biểu cho rằng, thảo luận ở Đoàn đại biểu Quốc hội cũng tốt song điều đó làm phân tán ý kiến của các đại biểu. Ông Nguyễn Lâm Dũng yêu cầu: "nên tận dụng trí tuệ của gần 500 đại biểu"⁴ vì nếu các đại biểu nghe đọc ý kiến của nhau sẽ giúp dẫn đến cái nhìn chung nhất và hợp lý cho từng việc. Hơn nữa, nếu chỉ sử dụng ý kiến thảo luận tại Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu không đa đọc những lý lẽ của mình, mà ý kiến chỉ đọc thể hiện thông qua những con số tổng hợp của Đoàn th ký kỳ họp, và nh vậy "cha thể hiện đọc tính dân chủ"⁵, nh đại biểu Tôn Nữ Thị Ninh nhận xét. Ngoài ra, do thời gian bố trí cho thảo luận tại phiên họp toàn thể quá ít nên nhiều đại biểu không có cơ hội đọc phát biểu hoặc phát biểu kỹ hơn. Cũng theo bà Tôn Nữ Thị Ninh, nên chăng, "Quốc hội dành thêm một chút thì giờ để kỳ họp có sự đồng tâm, đồng ý". Dân chủ là đại biểu phải đọc tham gia góp ý kiến một cách bình đẳng bằng tiếng nói của mình. Nh đồng chí Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An cũng đồng ý tại phiên họp bàn nhân sự: "phải lắng nghe ý kiến của người khác, ý ta thì nh vậy nhng ý của người khác thì nh thế nào?".

Việc gửi phiếu xin ý kiến đại biểu Quốc hội cũng là một biểu hiện của tính dân chủ trong hoạt động của kỳ họp. Nhng phiếu xin ý kiến lại không có mục ghi lý do tại sao lựa chọn. Điều đó dẫn đến việc đại biểu không bày tỏ đọc lý lẽ của mình tại sao lại đồng ý hay phản đối về một vấn đề nào đó cần thảo luận, biểu quyết. Một số đại biểu còn đề nghị không nên đa phiếu thăm dò ý kiến khi cha tiến hành việc thảo luận, giải trình để tránh một sự gò ép không đáng có.

Nh vậy, có thể nói: dân chủ là vấn đề luôn giành đọc nhiều sự quan tâm của Đảng, Nhà nước và của các đại biểu Quốc hội. Đôi khi chỉ là những biểu hiện tổng nh nhỏ nhặt nhng nó cũng tác động không nhỏ tới hiệu quả của những quyết định quan trọng và sẽ tạo đọc niềm tin của nhân dân cũng nh sự đóng góp lớn hơn của các đại biểu Quốc hội.

*

* *

Dân chủ là một trong những yếu tố quan trọng góp phần tạo nên thành công cho Quốc hội. Có dân chủ mới có sự đồng tình nhất trí của nhân dân mà đại biểu Quốc hội là đại diện tiêu biểu nhất nói lên tiếng nói của khối đại đoàn kết ấy. Có dân chủ trong hoạt động tại Quốc hội thì mới có đọc những ý kiến đóng góp xác đáng, quý báu cho sự phát triển của đất nước trong xu thế phát triển chung của thời đại. Tại kỳ họp này, vấn đề dân chủ đã đọc quan tâm và coi trọng, song vẫn còn những hạn chế cần phải tiếp tục khắc phục. Hy vọng rằng, không chỉ sau mỗi nhiệm kỳ mà, ngay sau mỗi kỳ họp, sau mỗi phiên họp, không khí làm việc của Quốc hội sẽ cởi mở và thẳng thắn hơn./.

-

PHIÊN HỌP THỨ NHẤT CỦA UBTV QUỐC HỘI KHOÁ XI

NCLP

Từ ngày 26 đến ngày 29/8/ 2002, UBTV Quốc hội khoá XI họp phiên thông kỳ đầu tiên trong nhiệm kỳ. Tại phiên họp này, UBTV Quốc hội đánh giá kết quả, rút kinh nghiệm kỳ họp thứ nhất và cho ý kiến về việc chuẩn bị kỳ họp thứ hai; thông qua chương trình công tác từ nay đến hết 2002 của UBTV Quốc hội; nghe báo cáo về việc chuẩn bị Hội nghị Đại hội đồng AIPO- 23 tổ chức tại Hà Nội vào tháng 9/2002. UBTV Quốc hội cũng cho ý kiến về các dự án: Pháp lệnh động viên Công nghiệp; Pháp lệnh về Thẩm phán và hội thẩm tòa án nhân dân (sửa đổi) và Dự thảo Nghị quyết của UBTVQH về việc ban hành quy chế phối hợp giữa Tòa án nhân dân tối cao và Hội đồng nhân dân địa phương trong việc quản lý các Tòa án nhân dân địa phương về tổ chức; Pháp lệnh về Kiểm sát viên Viên Kiểm sát nhân dân (sửa đổi). Sau đây là một số nội dung được đề cập nhiều trong quá trình thảo luận.

Chương trình công tác của UBTVQH

Cần quan tâm ngay tới đại biểu chuyên trách

Vấn đề mà hầu hết ý kiến của các thành viên UBTV Quốc hội xác định là "công việc cần thiết trước mắt" chính là việc khẩn trương nghiên cứu, quy định cụ thể cách thức hoạt động và chế độ, điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội chuyên trách (bao gồm cả đại biểu chuyên trách ở các cơ quan của Quốc hội và các đại biểu làm việc tại các đoàn đại biểu Quốc hội). Theo Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An, công tác tổ chức cán bộ "chậm quá". "Có an c mới lập nghiệp", nếu không sớm ổn định về tổ chức thì sẽ ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện những nhiệm vụ tiếp theo.

Tập trung cho công tác giám sát

Bên cạnh vấn đề ổn định tổ chức, công tác giám sát của Quốc hội cũng được các thành viên UBTV Quốc hội quan tâm. Vấn đề mà các thành viên UBTV Quốc hội đặt ra là: trên thực tế thời gian qua công tác giám sát của chúng ta đã được thực hiện tốt chưa? Hiệu quả đến đâu? Nhất là, việc giám sát những cơ quan bảo vệ pháp luật tương đối khó vì khó vào kiểm tra. UBTV Quốc hội có trực tiếp đi giám sát không hay chỉ nghe báo cáo từ các Ủy ban? UBTV Quốc hội khẳng định: đây là vấn đề cấp bách và cần được đổi mới nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động giám sát trong thời gian tới.

Cho ý kiến về các dự án Pháp lệnh

Dự án Pháp lệnh động viên công nghiệp

Các thành viên UBTV Quốc hội đã có nhiều ý kiến đóng góp cho dự thảo Pháp lệnh, trong đó tập trung vào những vấn đề nh tên gọi, quyền hạn và trách nhiệm của cơ sở doanh nghiệp được chuẩn bị động viên và của Nhà nước, thảo luận về một số cách dùng từ trong dự thảo Pháp lệnh...

Vấn đề được quan tâm khá nhiều khi xem xét dự thảo là vấn đề cơ chế chính sách. Hầu hết các ý kiến đều cho rằng Pháp lệnh cần phải làm rõ hơn, cụ thể hơn trách nhiệm và quyền hạn của cơ sở doanh

nghiệp khi thực hành động viên công nghiệp. Bởi vì, không chỉ đặt lợi ích của Nhà nước lên trên mà không tính đến trách nhiệm của Nhà nước đối với các cơ sở doanh nghiệp. UBTV Quốc hội cho rằng, cần có sự kết hợp hài hoà giữa quyền lợi và trách nhiệm của Nhà nước và cơ sở doanh nghiệp, tránh kìm hãm sự phát triển của các cơ sở cũng như tránh cơ sở doanh nghiệp lợi dụng ngân sách của Nhà nước (các điều 5, 6, 30, 31...)

Dự án Pháp lệnh "Thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân (sửa đổi)" và Pháp lệnh "Kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi)"

Cũng tại phiên họp thứ nhất của UBTV Quốc hội, UBTV Quốc hội đã xem xét, cho ý kiến về hai dự thảo Pháp lệnh do Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình.

Về tiêu chuẩn của thẩm phán và kiểm sát viên

Đa số các ý kiến cho rằng, Dự án pháp lệnh về Thẩm phán và Kiểm sát viên cần quy định cụ thể hơn về tiêu chuẩn cho từng cấp. Nếu chỉ xét tiêu chuẩn như trong các dự thảo Pháp lệnh thì còn quá chung chung. Cần phải cụ thể hoá tiêu chuẩn của Kiểm sát viên và Thẩm phán ở mỗi cấp theo nguyên tắc muốn được bổ nhiệm làm Thẩm phán Toà án, Kiểm sát viên Viện kiểm sát cấp trên thì phải đã qua làm Thẩm phán Toà án, Kiểm sát viên Viện kiểm sát cấp dưới. Tuy nhiên, UBTV Quốc hội cũng nhận thấy rằng, trong thực tiễn nước ta vấn đề này là rất khó do có những trường hợp cần thiết phải điều động cán bộ từ các ngành khác về tuy chưa qua làm cấp dưới nhưng có đủ năng lực làm ở Toà án hoặc Viện kiểm sát cấp trên. UBTV Quốc hội đề nghị hai dự án Pháp lệnh trên cần có quy định riêng cho những trường hợp nêu trên với những tiêu chuẩn cụ thể.

Nhiệm kỳ của Thẩm phán và Kiểm sát viên

Về nhiệm kỳ của Thẩm phán và Kiểm sát viên nêu trong dự thảo Pháp lệnh là "5 năm, kể từ ngày bổ nhiệm". Nếu trong nhiệm kỳ được bổ nhiệm giữ chức Phó viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (hoặc Phó chánh án Toà án nhân dân tối cao trong pháp lệnh thẩm phán)... thì "nhiệm kỳ 5 năm được tính lại từ ngày bổ nhiệm giữ các chức vụ đó". Vấn đề này được thảo luận sôi nổi, nghiêm túc với nhiều ý kiến khác nhau. Đa số ý kiến của thành viên UBTV Quốc hội cho rằng, quy định như dự thảo sẽ giải quyết được một số vướng mắc, có lý lẽ thực tiễn tuy nhiên lại trái với quy định của Luật tổ chức Toà án nhân dân năm 2002 (Điều 40) và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân 2002 (Điều 44). Vì vậy, theo UBTV Quốc hội, quy định của hai Pháp lệnh phải phù hợp với Luật và không nên kéo dài thêm nhiệm kỳ. Đây là vấn đề nhạy cảm, cần cân nhắc kỹ trước khi đưa trình UBTV Quốc hội thông qua.

Về những việc mà thẩm phán, kiểm sát viên không được làm.

Đa số ý kiến của các thành viên UBTV Quốc hội cho rằng quy định về những việc không được làm đối với Thẩm phán (Điều 13 - Pháp lệnh về Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân) và đối với Kiểm sát viên (Điều 15 - Pháp lệnh về kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân) là hợp lý. Tuy nhiên cũng theo các thành viên UBTV Quốc hội cần thêm một số quy định cụ thể về những việc không được làm mang tính đặc thù nghề nghiệp của Thẩm phán và Kiểm sát viên.

Về Hội đồng tuyển chọn

Có nhiều ý kiến khác nhau về mô hình Hội đồng tuyển chọn. UBTV Quốc hội sau khi cân nhắc đã đưa ra ý kiến bổ sung cho hai dự thảo như sau: Về Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán, UBTV Quốc hội đề nghị nên thành lập 3 Hội đồng tuyển chọn: *Một là*, Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán toà án nhân dân tối cao - Toà án quân sự trung ương. *Hai là*, Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán toà án quân sự cấp quân khu - Thẩm phán toà án quân sự khu vực. *Ba là*, mỗi tỉnh - thành phố thành lập một Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán Toà án nhân dân cấp tỉnh - huyện trình Chánh án toà án nhân dân tối cao bổ

nhiệm (Sửa đổi Điều 22 của dự thảo Pháp lệnh Thẩm phán- quy định là Trung ơng sẽ thành lập Hội đồng tuyển chọn). Trong tự nh vậy, UBTW Quốc hội cũng đề nghị nên thành lập 3 Hội đồng tuyển chọn cho Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Sửa đổi Điều 23 của dự thảo Pháp lệnh Kiểm sát viên - quy định là Trung ơng sẽ thành lập Hội đồng tuyển chọn) để tránh tình trạng Trung - ơng lo quá nhiều việc đồng thời phát huy đợc vai trò và trách nhiệm của HĐND địa phương với t cách là cơ quan tham gia quản lý Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân địa phương.

Ngoài ra, UBTW Quốc hội cũng cho nhiều ý kiến khác bổ sung đối với hai dự thảo Pháp lệnh trên./.

Suy nghĩ hậu kỳ họp

Cùng lo

NGUYỄN ĐỨC LAM

LTS: Nh vậy là sau 25 ngày làm việc- từ 19/7 đến 12/8/2002, Quốc hội khoá XI đã kết thúc kỳ họp đầu tiên của mình. Quốc hội chủ yếu bàn và quyết định về nhân sự cấp cao của Nhà nước cho 5 năm tới. Những nhiệm vụ chính trong nhiệm kỳ cũng được đề ra trong kỳ họp này: đó là phát triển kinh tế trong bối cảnh hội nhập; chống tham nhũng; cải cách hành chính. Những nhiệm vụ này không mới, thậm chí có phần khó khăn, nặng nề hơn. Vậy, chúng sẽ được thực hiện nh thế nào trong bối cảnh mới, với những nhân vật mới? Chúng ta, 80 triệu người dân Việt Nam có hy vọng gì vào 498 người đại biểu nhân dân và các thành viên Chính phủ của mình trong nhiệm kỳ này? Một vài suy nghĩ tản mạn từ kỳ họp đầu tiên của Quốc hội khoá mới.

Già và trẻ

Sau 5 ngày làm việc, cuối cùng Quốc hội đã bàn và phê chuẩn xong cơ cấu và danh sách thành viên Chính phủ. Theo thống kê, độ tuổi trung bình của các thành viên trong Chính phủ nhiệm kỳ này là 56 tuổi, trẻ hơn nhiệm kỳ trớc 1 tuổi. Nhng chỉ có tân Bộ trưởng Bộ công nghiệp là thực sự trẻ: ông Hoàng Trung Hải sinh năm 1959, năm nay 43 tuổi. Có lẽ, kể từ khi thống nhất đất nước, bắt tay vào công cuộc xây dựng hoà bình, cha có nhân vật chính trị nào ở cấp bộ trưởng trở lên trẻ nh vậy. Báo chí, truyền hình đa tin, đăng bài, phỏng vấn ông Bộ trưởng trẻ nhất. Trong dân chúng, người ta cũng bàn luận nhiều, nửa ngạc nhiên, nửa hy vọng. Quả là một "hiện tượng" trên chính trường Việt Nam hiện nay. Đây có thể là một tín hiệu khởi đầu tốt lành mà lãnh đạo đất nước muốn chuyển đến những đối tượng khác nhau: nhân dân cả nước, cử tri, những người trẻ tuổi, các nhà đầu t trong và ngoài nước... Đây cũng có thể là một bức thử nghiệm ban đầu trong việc bố trí nhân sự cấp cao.

Cũng về chuyện những người trẻ, đại biểu trẻ nhất Quốc hội khoá XI Nguyễn Thị Ngọc Anh (sinh năm 1979) khi trả lời phỏng vấn của phóng viên báo Sinh viên đã thổ lộ, bà rất buồn khi nghe thấy ý kiến cho rằng những người trẻ xuất hiện trong Quốc hội chỉ mang ý nghĩa cơ cấu, nhng "nếu chỉ ngồi mà buồn bã thì không bao giờ thay đổi được cái nhìn của cả một thế hệ. Chính những người trẻ phải thuyết phục các bậc cha chú bằng những công việc cụ thể của mình". Bởi vậy, chúng ta chúc cho ông Hải, bà Ngọc Anh... thành công trên công vị của mình để chứng minh rằng, cuộc thử nghiệm về nhân sự thành công, sự tin tưởng đã được đặt đúng người.

Khi trả lời thắc mắc của các đại biểu về thực tế còn ít lực lượng trẻ trong Chính phủ, Thủ tướng tái cử Phan Văn Khải giải trình: có những người trẻ nhng cha đủ độ "chín" để đề cử vào những chức vụ quan trọng. Điều này chứng tỏ sự thận trọng của những người giữ trọng trách về nhân sự của đất nước. Đồng thời, nh nhiều hãng thông tấn nước ngoài bình luận, việc những gương mặt quen thuộc được tái cử vào các chức danh nhà nước cao nhất cho thấy, lãnh đạo Nhà nước Việt Nam muốn chứng tỏ vẫn theo đuổi đồng lối cải cách. Hơn nữa, nét mới cần phải kết hợp với sự kế thừa- đó là công thức chung

trong việc chọn nhân sự không chỉ ở Việt Nam. Bởi vậy, sự kết hợp giữa "già" và "trẻ" là điều dễ hiểu, đương nhiên.

Mặt khác, câu giải trình của Thủ tướng Phan Văn Khải cũng cho thấy, một trong những mối quan tâm lớn hiện nay là đào tạo đội ngũ kế cận, để làm sao có được những người thay thế vừa "trẻ"- với sức bật về t duy, vừa "chín"- với kinh nghiệm trên chính trường. Và không chỉ đào tạo, mà còn phát hiện, khuyến khích những người nh vậy ra giúp sức. Đại biểu Nguyễn Thị Ngọc Anh đã nói rất đúng: "23 tuổi không phải là quá trẻ, lẽ ra không nên ngạc nhiên nh thế". Bởi vậy, hy vọng là đến lúc nào đó, vị Bộ trưởng ở độ tuổi 40 không còn là hiện tượng được coi là hiếm nữa, mà sẽ thành một chuyện bình thường trong tâm thức của xã hội.

Từ chuyện con cá ba sa

Kỳ họp thứ nhất của Quốc hội khoá mới diễn ra trùng với một sự kiện không nhỏ trên thương trường: cá ba sa vùng sông Hậu lại phải một lần nữa chịu trận. Mặc dầu cho rằng cá phile đông lạnh của Việt Nam hiện nay không đe dọa thị trường catfish của Mỹ, nhng Uỷ ban thương mại quốc tế Hoa Kỳ kết luận loại cá này có khả năng đe dọa đến thị trường đó, và chừng ấy cũng đủ để Bộ Thương mại Mỹ "vào cuộc", cuộc kiện sẽ tiếp tục kéo dài. Nếu nhớ lại thì con cá ba sa bắt đầu phải chịu khổ sở từ khi có chuyện nhập nhằng xung quanh cái tên "catfish" do các chủ trại nuôi cá nheo miền Nam nốc Mỹ khởi xướng. Họ đã nhờ cậy đến các ông nghị của mình trong Hạ viện, sau đó là trong Thượng viện Mỹ vận động để Quốc hội Mỹ thông qua đạo luật cấm cá ba sa Việt Nam mang tên "catfish". Và các nghị sỹ này đã đạt được mục đích.

Chuyện đúng sai ở đây đã được bàn đến nhiều rồi, trừ Mỹ ra thì người ta đều thấy "Mỹ mà không Đẹp". Nhng mặt khác, việc lần ngọc câu chuyện con cá ba sa đến đây gợi nên trong chúng ta một câu hỏi: tại sao các nghị sỹ Mỹ có thể phản ứng nhanh nhạy nh vậy trước yêu cầu của cử tri mà họ là đại diện, khi lợi ích của cử tri bị đụng chạm? Phải chăng, từ đó mà có thể rút ra những kinh nghiệm, cơ chế hiệu quả trên diễn đàn Quốc hội chúng ta để bảo vệ quyền lợi của cử tri và của quốc gia, nhất là trong bối cảnh hội nhập. Bởi lẽ, cái gì cũng có hai mặt của nó, hội nhập cũng thế: hội nhập buộc Việt Nam phải mở rộng cửa, nhng quyền lợi của các nhà sản xuất trong nước cũng đòi hỏi phải được bảo vệ trong tiến trình hội nhập (dĩ nhiên không trái với luật pháp, tập quán quốc tế).

Có thể gọi nhiệm kỳ khoá XI của Quốc hội và cũng là nhiệm kỳ mới của Chính phủ là nhiệm kỳ hội nhập: cái mốc 2006- hội nhập hoàn toàn vào Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) nhắc chúng ta nh vậy. 2006 cũng là mốc mà Việt Nam có thể sẽ gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO). Tân Phó thủ tướng Vũ Khoan cho biết, đến cuối năm nay sẽ đàm phán với khoảng 20 nước thành viên WTO về việc gia nhập tổ chức này. Vậy thì con cá ba sa Việt Nam sẽ bơi trong biển lớn hội nhập nh thế nào? Một trong những câu trả lời là học, học trên thương trường quốc tế, học ngay cả đối thủ. Chúng ta đã đọc "thụ giáo" những bài học quý giá đầu tiên trên thương trường quốc tế thời gian qua: chuyện cá ba sa, chuyện thương hiệu... Giáo s David O. Dapice, Đại học Harvard có nói đại ý rằng, Việt Nam vẫn chưa có được những kỹ năng, tri thức về hội nhập, bởi vậy việc học hỏi chúng là điều cấp thiết hiện nay1.

Con cá ba sa nhắc chúng ta nhiều chuyện nh vậy. Thế nhng, nếu nhìn vào bức tranh kinh tế của Việt Nam nửa năm đầu 2002 thì không khỏi lo ngại. Khi thảo luận về tình hình kinh tế- xã hội và ngân sách, các đại biểu Quốc hội không yên tâm về thực trạng nửa năm qua (xuất khẩu giảm sút đáng kể, sản xuất công nghiệp tăng trưởng thấp, thu ngân sách không bền vững...). Đặc biệt, các đại biểu không hài lòng về 9 nhóm giải pháp của Chính phủ trong 6 tháng cuối năm. Ông Phan Anh Minh, Đoàn đại biểu Tp. Hồ Chí Minh so sánh những giải pháp đó "giống nh kê toa dầu cù là và xuyên tâm liên, không biết trị bệnh gì".

Ông Nguyễn Đức Kiên, tân Chủ nhiệm Uỷ ban kinh tế- ngân sách của Quốc hội cho biết, kim ngạch xuất khẩu tăng hơn năm ngoái khoảng 4% là tối đa, mà phải làm rất quyết liệt mới hi vọng đạt được con số đó, nh thế là thấp hơn khá nhiều so với chỉ tiêu của Quốc hội đề ra. Thực tế hiện nay, những

sản phẩm xuất khẩu chủ lực phần lớn nhờ sự "đỡ đần" của Chính phủ. Sắp tới khi hội nhập, Nhà nước không hỗ trợ nữa sẽ rất khó khăn. Chi phí sản xuất cao, năng suất lao động thấp... Cứ nh vậy thì khi hội nhập sẽ bị "đo ván"- Ông Kiên cảnh báo.

Theo lời đại biểu Nguyễn Minh Triết, với tốc độ tăng trưởng nh hiện nay thì "không thể nói đến công nghiệp hoá, hiện đại hoá vào năm 2020, phải tăng tốc gấp 3,4 lần nữa". Ông nêu một thực trạng: những vóng mắc trong kinh tế đã được nhắc đến từ lâu nhng không có giải pháp hữu hiệu, chẳng hạn nh không tìm được đầu ra cho nông sản đã được nói đến từ Quốc hội khoá IX, nhng mãi vẫn chưa có lối ra. Thực tế, nông dân Đắc Lắc vẫn phải chặt cây cà phê, bà con một tỉnh miền núi phía Bắc vẫn phải đốt huỷ thuốc lá do mình sản xuất; vải, chôm chôm càng được mùa càng lỗ... Nhân đây, cũng xin bàn rằng vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước chính là phải thể hiện ở đây: Nhà nước hướng dẫn thị trường cho bà con, cung cấp thông tin, giúp đỡ về vật chất..., làm một "kênh nối" giữa bà con với thị trường trong và ngoài nước. Về phần mình, Quốc hội là diễn đàn nêu những vấn đề nh vậy, bàn bạc, tìm ra giải pháp và gây sức ép để chúng được giải quyết.

Liên quan đến Chính phủ mới, Tạp chí Kinh tế Viễn Đông (FEER) số ra ngày 8/8 nhận xét: Trong nhiệm kỳ này, Chính phủ có thể có nhiều khả năng thực hiện các sáng kiến cải cách kinh tế hơn so với khi nhậm chức lần đầu năm 1997. Tạp chí cho rằng, mặc dầu lần này tình hình có khó khăn hơn (tham nhũng gia tăng, kinh tế yếu kém, sức ép tự do thương mại ngày càng nặng nề...), nhng cũng chính vì thế mà ông Phan Văn Khải sẽ nhận được nhiều sự ủng hộ hơn. Còn hãng thông tấn AFP ngày 11/8 đặt câu hỏi: Liệu Chính phủ mới có đủ phẩm chất và sức mạnh để dẫn dắt nền kinh tế tới điểm đến cuối cùng là gia nhập WTO hay không? Về vấn đề này, AFP dẫn lời ông Andrew Steer, Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam: "Chúng tôi cảm thấy (Việt Nam) đang có đà mạnh mẽ". Tuy vậy, ông Steer cũng tỏ ra thận trọng: "Tuy mọi việc đã bắt đầu nhng phía trước còn là một quá trình dài".

Nh vậy, trên chặng đường 5 năm trớc mắt có bọn bê bao nổi lo, nổi lo không chỉ của riêng ai- Quốc hội và Chính phủ cùng lo một chính sách cho đất nước, chỉ có một chính sách cho đất nước. Bởi vậy, nh ông Nguyễn Đức Kiên nói, cần "chọn lựa cách xử lý thích hợp trong một cơ chế điều hành phối hợp giữa hành pháp và lập pháp".

"Hãy hạ các ông quan cách mạng ấy xuống!"

Bên cạnh những thách thức trên đường hội nhập, công cuộc xây dựng kinh tế ở Việt Nam đang gặp phải những trở ngại hết sức khó khăn. Một trong số đó là nạn tham nhũng. Tham nhũng làm chùn chân cộng đồng quốc tế đang hỗ trợ quá trình chuyển tiếp của Việt Nam tiến tới kinh tế thị trường. Mọi thành viên xã hội, từ lãnh đạo Đảng và Nhà nước, các đại biểu Quốc hội, các vị bộ trưởng, báo chí, giới trí thức, người dân bình thường- tất cả đều có chung một nhận thức về tầm quan trọng của việc phải tiến hành những biện pháp chống tham nhũng. Thế nhng, nh trong câu chuyện cổ tích, tham nhũng giống con quái vật lấm đầu, chặt đầu này nó lại mọc đầu khác. Chỉ đến khi chàng tráng sĩ đâm trúng yếu huyệt, quái vật mới gục ngã. Vậy đâu rồi chàng tráng sĩ thời nay? Yếu huyệt của quái vật nằm ở đâu?

Có lẽ tham nhũng chỉ tồn tại ở một môi trường: công quyền và "công tiền"- nó nảy nở ở những nơi tiền công quỹ nằm hờ hênh, không được canh giữ, quản lý chặt chẽ. Việc quản lý tài sản công (nhất là đất đai), cũng nh quản lý ngân sách nhà nước, việc thanh quyết toán tài chính công còn quá nhiều sơ hở, lỏng lẻo. Đây chính là mảnh đất tốt cho tham nhũng phát triển. Cứ tính riêng số tiền thất thoát khổng lồ (40-50%) trong xây dựng cơ bản cũng đủ nhận thấy quy mô tham nhũng. Nhận ra chân tướng của những kẻ tham nhũng cũng không khó: cứ tìm trong số những kẻ có chức, có quyền biến chất là ra, vì chỉ chúng mới có điều kiện tham nhũng, nhng vạch trần và trừng trị những kẻ đó mới là điều vô cùng khó, cũng bởi lẽ chúng nắm chức, nắm quyền. Đặc biệt, tham nhũng càng khó chống ở một nước phương Đông nh nước ta, nơi mà chủ nghĩa gia đình trị có cơ hội lớn len vào quản lý công quyền, dẫn đến tình trạng "dây mơ, rễ má", đã bao che vì "cùng một duộc", nay lại càng bao che cho

nhau hơn vì mối quan hệ gia đình, thân quen, nhập nhằng giữa công và t, khó mà lần ra và chặt bỏ hết.

Vì thế, ở đây cần đến dũng khí, ý chí, sự tỉnh táo của những người chống tham nhũng và sự hậu thuẫn mạnh mẽ của cả xã hội. Đại biểu Quốc hội, nhà sử học Dương Trung Quốc nhắc lại những ngày đầu Cách mạng tháng Tám thành công, Bác Hồ đã xếp bọn tham ô ngang với bọn phản quốc. Báo chí của Đảng hồi đó đã đăng những lời tuyên chiến đanh thép: "Hãy hạ các ông quan cách mạng ấy xuống!". Trong những ngày này, chúng ta đang kỷ niệm Cách mạng tháng Tám thành công, một việc làm có ý nghĩa là "soi vào lịch sử", học tập tinh thần những ngày đó mà "Hãy hạ các ông quan cách mạng ấy xuống!", không để tiếp tục tình trạng "giơ cao đánh khẽ, nhẹ trên nặng dưới, làm mất lòng tin của nhân dân", nh đại biểu Quốc hội Phạm Ngọc Thiện nói.

Đối với Quốc hội, cuộc chiến chống tham nhũng được thể hiện qua hoạt động lập pháp: sớm ban hành Luật giám sát; sửa đổi các văn bản có liên quan trực tiếp đến cuộc đấu tranh chống tham nhũng nh Pháp lệnh chống tham nhũng, Luật đất đai, Luật ngân sách, Luật khiếu nại tố cáo, Pháp lệnh cán bộ công chức..., lấp những khoảng trống trong hệ thống pháp luật; công tác giám sát tập trung trọng tâm vào lĩnh vực thu chi tài chính công, các chương trình dự án... Việc quyết toán ngân sách hàng năm của Quốc hội, HĐND các cấp cần đi vào thực chất, tránh hình thức nh hiện nay, do vậy cần có cơ quan kiểm toán của Quốc hội để giúp Quốc hội làm tốt hơn công tác giám sát thuộc lĩnh vực này.

Các đại biểu khoá X đã từng bức xúc: dù nói nhiều đến chống tham nhũng, nhng tham nhũng lại càng lan rộng, ăn sâu hơn. Nhng nói nhiều mà không chuyển được bao nhiêu, điều đó không có nghĩa là mệt mỏi, chán nản không nói nữa. Là diễn đàn lớn nhất của đất nước, tiếng nói của những người đại diện cho cử tri càng có sức ép mạnh hơn, bởi vậy, có điều mừng là tiếng nói chống tham nhũng của người đại biểu nhân dân vẫn vang khoẻ, vang xa trên diễn đàn Quốc hội.

Mặt khác, nói đi đôi với làm. Một đại biểu Quốc hội khoá X có ví von, "chúng ta đánh tham nhũng mới chỉ từ vai trở xuống". Quốc hội khoá XI bắt đầu nhiệm kỳ của mình trùng với sự kiện có ý nghĩa "làm": một loạt cán bộ cấp cao liên can đến vụ Năm Cam đã chịu các hình thức kỷ luật khác nhau. Nhng tất cả đều biết, danh sách những vụ, những kẻ nh vậy không dừng ở đây. Hơn nữa, nói nh ông Tổng thanh tra Nhà nước Quách Lê Thanh, "sẽ xử lý nghiêm tất cả những người vi phạm, không có vùng cấm", bởi thế, cử tri có quyền hỏi: vậy sau Phạm Sỹ Chiến, Mai Văn Hạnh, Bùi Quốc Huy..., kẻ nào tiếp theo sẽ bị đưa ra ánh sáng? Sẽ làm tiếp nh thế nào?

Cải cách hành chính

Phát triển kinh tế, chống tham nhũng, cải cách hành chính là những mảng công việc liên quan chặt chẽ với nhau. Đây cũng chính là những nhóm nhiệm vụ của Quốc hội và Chính phủ đề ra trong nhiệm kỳ này. Chương trình cải cách hành chính mà Chính phủ đề ra khá toàn diện, đồng bộ. Nhng theo chúng tôi, chương trình này chưa tính đến một số khía cạnh sau đây:

1) Chưa làm rõ được ai được, ai mất trong cuộc cải cách hành chính và làm gì để bù đắp cho những người chịu thiệt. Bởi không làm rõ điều đó nên những người thuộc diện giảm biên chế không muốn cải cách đã đành, nhng những người được ở lại cũng sẽ không có động lực để làm việc với sự nhiệt thành, tận tụy, cần cù. Nỗi lo ngại này được Tiến sỹ Nguyễn Sỹ Dũng bày tỏ trong bài viết đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số chuyên đề về cải cách hành chính ra vào tháng 8/2002.

2) Chưa xác định rõ và chưa tính đến yếu tố tâm lý dân tộc trong cải cách hành chính. Thay đổi cách suy nghĩ, cách làm đã trở thành "nếp" - nếp suy nghĩ, nếp làm của cả một dân tộc là một việc vô cùng khó khăn, lâu dài. Giáo sư xã hội học Võ Thái Đông đã phân tích cải cách hành chính từ góc độ tâm lý dân tộc¹, nhng ngoài những gì mà ông đề cập, cũng nhìn từ góc độ tâm lý dân tộc, cải cách hành chính ở nước ta gặp trở ngại lớn còn vì chủ nghĩa gia đình trị ăn sâu trong các cơ quan công quyền. Cũng nh đối với việc chống tham nhũng, trong cải cách hành chính, chủ nghĩa gia đình trị

làm cho công- t nhập nhèm, mối quan hệ hành chính- vốn là quan hệ công quyền, lại bị những mối thân quen rất riêng t chi phối. Nghịch lý gốc này làm nảy sinh những nghịch lý con nh: cấp dưới vì là bậc con cháu nên không dám phê bình, lật ngược vấn đề mà chỉ biết phục tùng, hoặc im lặng; ngược lại, cấp trên vì là bậc cha chú nên cũng nong nhẹ, bao che đối với sai phạm của cấp dưới hoặc gia tr- ởng, không chịu lắng nghe...

3) T duy hành chính có nơi có lúc vẫn cha đọc hiểu đúng. Câu chơi chữ "hành là chính" vẫn còn tính thời sự; dịch vụ công đọc hiểu nh một loại dịch vụ thu tiền mà cơ quan công quyền cung cấp cho ng- òi dân, trong khi ngòì dân đã đóng thuế để hưởng những dịch vụ đó rồi; cung cấp dịch vụ đồng nh vẫn cha đọc coi là một trong hai chức năng của hành chính: quản lý nhà nớc và cung cấp dịch vụ...

Nói tóm lại, nếu chỉ chú trọng đến những khía cạnh thuận tuý hành chính mà quên mất các khía cạnh khác, cải cách hành chính, trớc đây đã có nguy cơ đã "dậm chân tại chỗ", nay, nếu có bước tiến nào đó thì cũng chỉ là nhích một cách chậm chạp mà thôi.

Những tín hiệu đáng mừng

Nhìn vào những nhiệm vụ nặng nề, đầy khó khăn mà Quốc hội và Chính phủ đặt ra trong nhiệm kỳ này, không khỏi thấy lo lắng. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận từ góc độ khác, ngay từ kỳ họp đầu tiên, Quốc hội khoá XI đã phát đi những tín hiệu đáng mừng.

Không khí làm việc của Quốc hội có phần nào thực chất hơn, thể hiện qua thái độ thẳng thắn, mạnh dạn, nêu trúng vấn đề của các đại biểu (nhiều ngòì trong số đó là đại biểu mới) khi thảo luận tại Hội trờng. Còn về không khí làm việc tại các Đoàn đại biểu Quốc hội, mặc dù không đọc trực tiếp quan sát, chỉ một sự việc sau đây cũng nói lên điều gì đó: chỉ sau 5 ngày, Quốc hội mới thảo luận xong, nhất trí thông qua danh sách nhân sự của Chính phủ. Nh vậy, tính chất diễn đàn - một tính chất rất đặc thù, quan trọng của Quốc hội đã phần nào được thể hiện trong kỳ họp này.

Không khí làm việc nh vậy cũng cho thấy tính dân chủ trong hoạt động của Quốc hội đã rõ nét hơn, thể hiện một đặc thù khác của Quốc hội - một thiết chế tọng trng cho dân chủ2.

Cuối cùng, không khí thảo luận nh vậy cũng chứng tỏ đại biểu của ta dám nói, dám nêu vấn đề, dám lật lại vấn đề, mặc dầu nhiều ngòì trong số đó là đại biểu mới. Trong khoá trớc, nhiều đại biểu có tâm huyết và cử tri than phiền về việc một số đại biểu chỉ biết giơ tay biểu quyết. Nhng không khí thảo luận ở kỳ họp này đã phần nào xoá đi ấn tượng không hay đó trong lòng cử tri. Mặt khác, nét làm việc nh vậy cho thấy phần nào tính chuyên nghiệp trong hoạt động của Quốc hội và trong mỗi đại biểu đang dần dần đọc định hình.

*

* *

Nhân sự, hội nhập kinh tế, cải cách hành chính, chống tham nhũng, chuyên nghiệp... Những chuyện này đều bắt nguồn và xoay quanh một nỗi lo, nỗi lo của các đại biểu và cũng là của những ngòì mà họ đại diện- cử tri cả nớc trớc những bộn bề của bao việc phải làm trong nhiệm kỳ tới; chúng cũng bắt nguồn và xoay quanh một niềm hy vọng, niềm hy vọng rằng các đại biểu, những ngòì đại diện nhân dân sẽ làm tốt những việc đã đề ra tại Quốc hội- diễn đàn thảo luận và quyết định những chính sách của đất nớc. Những tín hiệu đáng mừng, dù ít hay nhiều, đã xuất hiện ngay trong kỳ họp đầu tiên của khoá này. 80 triệu ngòì dân Việt Nam hy vọng vào 498 ngòì đại diện nhân dân của mình và các thành viên Chính phủ. Tất cả cùng lo cho sự phát triển của đất nớc./.

PHÁP LUẬT VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG: THỰC TRẠNG VÀ PHƯƠNG HƯỚNG CẢI CÁCH

TS. NGUYỄN KIM THOA*

Tóm tắt: Các văn bản pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương có nhiều mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, dẫn đến nhiều hậu quả đáng buồn. Tác giả đặt vấn đề cần cải cách và nhấn mạnh tới việc tổ chức lại hệ thống chính quyền địa phương, phân công, phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương, để cao tính tự quản của địa phương...

1. Quy định hiện hành về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân

Theo quy định tại Điều 118 của Hiến pháp năm 1992, các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

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

Tỉnh chia thành huyện, thành phố trực 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 trực thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Nh vậy, 3 cấp tỉnh, huyện, xã hoặc thành phố, quận, phường đều tồn tại cùng trên một địa bàn. Vấn đề đặt ra cho các nhà làm luật, các nhà quản lý: quy định một cách cụ thể, rạch ròi nhiệm vụ của từng cấp địa phương để từng cấp biết cụ thể về một lĩnh vực nào đó mình phải làm gì và được làm gì¹. Hơn nữa, vì là đạo luật cơ bản cho nên Hiến pháp chỉ quy định mang tính chất khung về nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân như: "... Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước" (Điều 120).

Để cụ thể hoá quy định trên, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân (các điều từ 12 đến 18). Các quy định tại các điều này không có sự phân biệt cấp tỉnh so với cấp huyện, cấp huyện so với cấp xã, mà chỉ có các điều luật quy định về nhiệm vụ và quyền hạn chung cho Hội đồng nhân dân các cấp² trên các lĩnh vực kinh tế; văn hoá; khoa học; quốc phòng, an ninh trật tự, an toàn xã hội; trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; trong lĩnh vực thi hành pháp luật; trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương và quản lý hành chính. Mặc dù trên thực tế cùng tồn tại 3 cấp (tỉnh, huyện, xã), nhưng các quy định trên không quy định cụ thể cho từng cấp, mà có tính chất đánh đồng cho cả 3 cấp.

Ngày 25 tháng 6 năm 1996, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp với mục đích cụ thể hơn một bậc nữa nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Theo đó, một loạt các điều quy định về chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và của cấp xã trên các lĩnh vực kinh tế; văn hoá; khoa học; quốc phòng, an ninh trật tự, an toàn xã hội; trong lĩnh vực thi hành pháp luật; trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương...

Nhìn chung, các quy định trong Pháp lệnh cũng cha phân biệt rành mạch chức năng của từng cấp địa phương trên từng lĩnh vực.

2. Hậu quả của cách quy định chung chung

2.1. Các nhiệm vụ chồng chéo

Cùng trên các lĩnh vực văn hoá, giáo dục mà Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định biện pháp phát triển sự nghiệp văn hoá, văn nghệ, biện pháp phát triển giáo dục, đào tạo, phát triển y tế ở địa phương (Khoản 1, 2, 4 Điều 6 Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp); Hội đồng nhân dân cấp huyện quyết định biện pháp phát triển sự nghiệp văn hoá, văn nghệ, biện pháp phát triển giáo dục, đào tạo, y tế ở địa phương (Khoản 1, Điều 32 Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp); Hội đồng nhân dân xã quyết định biện pháp thực hiện việc phát triển văn hoá, giáo dục ở địa phương (Khoản 1, Điều 58 Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp). Với cách quy định như vậy, Hội đồng nhân dân các cấp sẽ rất khó tránh khỏi sự lúng túng trong việc xác định nhiệm vụ cụ thể của mình trên các lĩnh vực văn hoá, giáo dục, y tế... Và điều tất yếu xảy ra, dù không muốn- đó là sự chồng chéo về nhiệm vụ hoặc bỏ trống lĩnh vực quản lý, không có người lo.

2.2. Tốn thời gian, tốn công sức, tốn chi phí

Tốn thời gian, tốn công sức và tốn chi phí thường gặp nhiều trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương và quản lý hành chính. Ví dụ, theo pháp luật hiện hành, để điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp huyện phải làm tờ trình trình Hội đồng nhân dân cấp huyện thông qua; trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện thông qua, Ủy ban nhân dân cấp huyện phải làm tờ trình trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm tờ trình trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua; trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm tờ trình trình Chính phủ đồng thời gửi đến Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ để thẩm định. Trên cơ sở ý kiến của Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ, Chính phủ quyết định việc điều chỉnh địa giới hành chính huyện. Đối với việc điều chỉnh địa giới hành chính cấp xã thì quy trình còn phức tạp hơn. Đầu tiên phải có tờ trình của Ủy ban nhân dân cấp xã trình Hội đồng nhân dân cấp xã thông qua; trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã, Ủy ban nhân dân cấp xã làm tờ trình trình Ủy ban nhân dân cấp huyện. Ủy ban nhân dân cấp huyện làm tờ trình trình Hội đồng nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp huyện làm tờ trình trình Hội đồng nhân dân cấp huyện thông qua; Trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã Ủy ban nhân dân cấp xã làm tờ trình trình Hội đồng nhân dân cấp huyện thông qua; trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp huyện làm tờ trình trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh... Như vậy, để điều chỉnh đơn vị hành chính cấp xã, Nhà nước ta phải tốn nhiều thời gian, công sức và kinh phí hơn cấp huyện. Và tất nhiên, việc điều chỉnh đơn vị hành chính cấp tỉnh sẽ tốn ít thời gian, công sức và kinh phí nhất! Một nghịch lý cần phải giải quyết trong tương lai.

2.3. Quá nhiều tầng nấc trung gian

Như đã đề cập, hiện nay nước ta đang tồn tại 3 cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã). Thực tế trên dẫn đến tình trạng, nếu Nhà nước ban hành một văn bản quy phạm pháp luật nào thì thông thường văn bản đó cha đọc địa phương áp dụng nếu cha có một văn bản hướng dẫn của địa phương đó, hoặc cấp trên trực tiếp. Lấy ví dụ: Luật giáo dục tuy đã được Quốc hội ban hành, nhưng thông thường các tỉnh chỉ áp dụng sau khi có văn bản của Hội đồng nhân dân, hoặc Ủy ban nhân dân tỉnh và văn bản của Hội đồng nhân dân, hoặc Ủy ban nhân dân huyện, và có một số trường hợp xã cũng chỉ áp dụng khi có văn bản hướng dẫn của chính quyền cấp xã! Điều đó càng đọc khẳng định hơn khi chúng tôi đi khảo sát thực tế để phục vụ cho việc sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính, một phó chủ tịch phòng khi được hỏi: "*Các anh, chị sẽ tiến hành xử phạt vi phạm hành chính trên cơ sở nào và chị có kiến nghị gì để sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính không?*" đã trả lời rằng: "*Chúng*

tôi tiến hành xử phạt vi phạm hành chính trên cơ sở văn bản của Quận, Thành phố, còn pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính có lẽ mới ban hành nên cha về quận!". Một điều có thể khẳng định ngay: Nội dung, tinh thần của các văn bản quy phạm pháp luật, một khi được áp dụng theo kiểu này, sẽ bị sai lệch đi không ít.

Trong nhiều trường hợp, về cùng một vấn đề mà cả 3 cấp đều ban hành văn bản để quy định. Ví dụ như theo Điều 9, Điều 35, Điều 60, Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã đều cùng ban hành Nghị quyết quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo. Với cách quy định như vậy, chắc chắn sẽ rất khó trả lời câu hỏi: cơ quan nào? Làm cái gì? ở đâu?

3. Những vấn đề cần cải cách và cách thức cải cách

Hiện nay, một loạt các vấn đề đang được đặt ra từ yêu cầu quản lý xã hội trên địa bàn các cấp địa phương liên quan đến tổ chức địa phương, đến phân cấp, phân quyền cho địa phương, đến nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của từng cấp địa phương.

3.1. Không tổ chức Hội đồng nhân dân ở cấp huyện

Xuất phát từ quan điểm, cấp tỉnh có vai trò quản lý toàn diện trên địa giới hành chính về các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, giáo dục, quốc phòng..., cấp xã là nơi trực tiếp quản lý mọi mặt hoạt động của cộng đồng dân cư ở cơ sở, còn cấp huyện chủ yếu là cấp thừa hành, đôn đốc, kiểm tra, cho nên có ý kiến cho rằng không nên tổ chức Hội đồng nhân dân ở cấp huyện³.

Xuất phát từ đối tượng quản lý nhà nước rất khác nhau giữa thị thành và nông thôn cho nên nhiều ý kiến cho rằng cần nghiên cứu phân biệt sự khác nhau trong mô hình tổ chức chính quyền ở đô thị và ở nông thôn, từ đó xem xét vấn đề nơi nào có bộ máy chính quyền hoàn chỉnh, nơi nào chỉ có cơ quan hành chính thừa hành⁴. Trên cơ sở nghiên cứu, phân tích, ban soạn thảo Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân dự kiến các phương án hoặc không tổ chức Hội đồng nhân dân ở quận và phường ở các thành phố trực thuộc trung ương hoặc không tổ chức Hội đồng nhân dân ở quận và phường ở các thành phố trực thuộc trung ương, các thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh⁵.

3.2. Phân công, phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương?

Theo chúng tôi, vấn đề ở đây không phải là tổ chức hay không Hội đồng nhân dân cấp huyện mà cần xác định rành mạch, cụ thể về trách nhiệm và thẩm quyền quản lý của cấp bộ và của cấp chính quyền địa phương phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng ngành; phân biệt để giao hẳn một số lĩnh vực cho địa phương gắn với quyền quyết định về bộ máy, nhân sự, kinh tế; tiến hành phân cấp mạnh hơn, rõ hơn cho các cấp chính quyền địa phương theo hướng việc nào do cấp nào giải quyết sát với thực tế hơn thì giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho cấp đó, nhằm tạo điều kiện và thúc đẩy chính quyền địa phương phát huy tính chủ động, khai thác mọi tiềm năng tại chỗ để phát triển kinh tế xã hội ở địa phương, là những công việc được tiến hành để bảo đảm tính hiệu quả của sự điều hành của cả 3 cấp⁷. Như vậy, nhiệm vụ đặt ra là phải giải quyết được vấn đề: cấp tỉnh, cấp huyện trực tiếp thực hiện những nhiệm vụ nào là hiệu quả nhất? Cấp xã, là nơi trực tiếp liên quan đến sinh hoạt thường nhật của người dân, cũng là nơi người dân có điều kiện để trực tiếp bày tỏ sự quan tâm của mình đến việc giải quyết các vấn đề thường gặp trong cuộc sống, thì những nhiệm vụ nào giao cho cấp này là phù hợp và hiệu quả nhất? Và phương thức nào để các địa phương hoàn thành nhiệm vụ của mình một cách hoàn hảo nhất?

Thực ra, việc phân công, phân cấp cho chính quyền địa phương đã được quy định trong một số luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, đây là cách quy định còn mang tính phân tán, thiếu đồng bộ, do các cơ quan khác nhau chuẩn bị cho nên thường không có sự nhất quán, nhiều khi còn mâu thuẫn với nhau.

- Đối với mỗi địa phương, phải xét xem khuynh hướng cơ bản của địa phương là gì để trên cơ sở đó, chuyển giao những lĩnh vực mà địa phương có thể can thiệp một cách đầy đủ nhất. Tiêu chí để sắp xếp các công việc ở đây là nguyên tắc "*u tiên giải quyết từ cơ sở*", có nghĩa là: nếu một nhiệm vụ nào đó mà xã có thể giải quyết được thì để giải quyết tại xã. Qua đó có thể suy luận rằng: tất cả những nhiệm vụ nào có thể giải quyết một cách phi tập trung được là những nhiệm vụ của cấp xã. Ví dụ: chính quyền xã cung cấp cho người dân những dịch vụ công trong các lĩnh vực cung cấp, tiêu thụ, giao thông, xã hội, y tế, văn hoá, giáo dục, thể thao và giải trí.

- Trong phạm vi hoạt động theo uỷ quyền, chính quyền cấp xã có thể được uỷ quyền các nhiệm vụ sau:

- + Tham gia hoạt động bầu cử;
- + Hoạt động hộ tịch;
- + Đăng ký cư trú;
- + Đăng ký kết hôn;
- + Thống kê con số những người thực hiện nghĩa vụ quân sự;
- + Cấp giấy khai tử;
- + Hoạt động hoà giải...

Về nguyên tắc, chỉ chuyển giao cho địa phương thực hiện các nhiệm vụ công là chủ yếu. Vậy "*nhiệm vụ công*" là gì? Đó là những công việc có ý nghĩa đối với cộng đồng xã hội hoặc là cần được giải quyết cho cộng đồng. Không bao giờ người ta có thể liệt kê một lần đầy đủ cho mãi mãi những gì là "*nhiệm vụ công*". Tùy theo cách nhìn nhận, nhu cầu và truyền thống, kể cả ý chí chính trị nữa là thí dụ có thể xếp việc vệ sinh đồng phố, dọn rác, lò mổ, vớt cây thành phố hoặc một trung tâm thanh niên vào loại nhiệm vụ công. Khái quát hoá các nhiệm vụ công của địa phương thì có thể nói rằng, phạm vi hoạt động tự chủ chủ yếu nhằm vào việc đảm bảo sự sinh sống, còn phạm vi hoạt động được giao phó nhằm vào việc duy trì trật tự và an ninh công cộng là chính.

- Phạm vi hoạt động riêng của huyện, tỉnh không giống nh xã. Khác với xã là nơi có quyền hạn giải quyết các nhiệm vụ thuộc địa phương, huyện, tỉnh giải quyết các nhiệm vụ "*trên địa phương*". Nhiệm vụ "*trên địa phương*" được hiểu là nhiệm vụ có vùng tiếp cận lớn hơn phạm vi địa phương và đòi hỏi sự chi phí lớn hơn so với khả năng của địa phương. Ví dụ nh: gom rác, xử lý rác thải đúng tiêu chuẩn phù hợp với trình độ kỹ thuật. Nhiệm vụ này có thể do cấp huyện đảm nhiệm.

Giáo dục phổ thông là một thí dụ sáng tỏ, minh hoạ ranh giới của hai khái niệm "*nhiệm vụ địa phương*", "*nhiệm vụ trên địa phương*":

- + Xã chịu trách nhiệm cấp kinh phí xây dựng trường, mua sắm trang thiết bị cho trường tiểu học và trung học cơ sở;
- + Huyện chịu trách nhiệm nêu trên cho các trường phổ thông trung học, trường dạy nghề và trường đặc biệt;
- + Tỉnh chịu trách nhiệm xây dựng, bảo dưỡng sửa chữa các trường đặc biệt cho người câm điếc, mù, tàn tật...

- Trong phạm vi hoạt động theo uỷ quyền huyện có thể được uỷ quyền các nhiệm vụ sau:

- + Quản lý y tế và thú y;
- + Xây dựng nhà ở và trợ giúp tài chính;
- + Giúp đỡ thanh niên...;
- + Thống kê dân số...

Mặc dù có nhiều thẩm quyền được chuyển giao, nhng để bảo đảm một Nhà nước thống nhất, bộ máy nhà nước trung ương phải giữ lại những nhiệm vụ nhất định bảo đảm tính thống nhất nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, t pháp, an ninh, chương trình giáo dục...

3.3. Tính chất tự quản của địa phương

Để các địa phương hoàn thành nhiệm vụ của mình một cách hoàn hảo nhất, ở đây có thể nói đến tính chất tự quản của địa phương⁸. Theo cách phân quyền đã nêu ở trên, thì phân quyền phải được hiểu là "*quyền tự quản chứ không phải là tự trị địa phương*"⁹.

3.3.1. Ưu thế của tự quản địa phương

Việc Nhà nước để cho các địa phương có quyền tự thực hiện các công việc của mình, thậm chí còn sử dụng bộ máy địa phương để thực hiện các công việc thuộc thẩm quyền của Nhà nước có những lý do tích cực của nó. Sau đây là những luận điểm khác nhau biện giải cho tính đúng đắn của hoạt động hành chính tự quản địa phương:

- Về mặt hiệu quả: nếu cấp hành chính địa phương có thẩm quyền tự xử lý và quyết định các công việc thì họ sẽ giảm tải bớt cho các cấp hành chính cao hơn khỏi sức ép phải giải quyết và quyết định nhiều vấn đề và đồng thời họ có thể đưa ra những giải pháp sát thực tế và phù hợp hơn. Chính ở đây thể hiện ý nghĩa của nguyên tắc phân quyền cho cấp dưới, tức là cấp trên chỉ nên thực hiện những công việc gì mà cấp dưới của mình không đủ khả năng đảm nhận.

- Về mặt dân chủ: bởi vì các vấn đề cần quyết định và mong muốn nguyện vọng của dân được thể hiện rõ nét tại cấp địa phương nên khả năng tham gia của dân vào các quyết định chính sách cũng lớn hơn. Sự tham gia của dân trong hoạt động chính trị tại cấp địa phương không chỉ dừng lại ở việc bày tỏ mong muốn, nguyện vọng nói chung và quyết định đồng hống thông qua hoạt động bầu cử của mình mà còn có thể đi xa hơn thế nữa, theo hình thức dân chủ trực tiếp.

Về mặt trật tự pháp lý: do hệ thống chính quyền tổng thể được giải phóng khỏi các công việc thông thường nhất định và thậm chí cả một số vấn đề phát sinh đột xuất cũng được giải quyết ngay tại địa phương, nên cấp chính quyền cao hơn có thể yên tâm tập trung vào các nhiệm vụ cơ bản hơn. Ngoài ra, khi có sai sót gì trong hoạt động thì người ta cũng không quy ngay trách nhiệm cho cấp đó mà trước hết tìm cách khắc phục ở địa phương.

- Chính vì các chính quyền địa phương có thể làm việc một cách gần gũi với dân và sát thực tế cũng nh có thể phản ứng linh hoạt và vận dụng hợp lý các quy định chuẩn mực Nhà nước vào từng trường hợp cụ thể nên không những có thể hoàn thành tốt nhiệm vụ thuộc phạm vi trách nhiệm của mình mà thậm chí chính quyền cấp trung ương cũng giao cho địa phương thực hiện một phần công việc, sử dụng bộ máy sẵn có và hoạt động hiệu quả ở địa phương. Tất nhiên là để thực hiện việc này thì các cấp chính quyền cấp trên phải hoàn trả lại cho địa phương những khoản chi phí phát sinh thêm.

3.3.2. Các nguyên tắc bảo đảm quyền tự chủ địa phương

a. Tự quản nằm trong giới hạn của pháp luật

Đương nhiên, đối với cấp địa phương, bảo đảm tự quản không có nghĩa là muốn làm gì thì làm. Cần phải hiểu rằng, tự do của địa phương phải nằm trong giới hạn, lợi ích chung.

b. Phong tiên tài chính, ngân sách, nguồn nhân lực

- Nhà nước cần đào tạo đội ngũ nhân viên có đủ năng lực làm việc tại cơ quan chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã.

Nhà nước cần định ra một cơ chế nhằm bảo đảm cho các chính quyền địa phương có được những nguồn lực tài chính cần thiết, và trao cho chính quyền địa phương có quyền tự chủ về tài chính để giải quyết công việc của địa phương một cách có hiệu quả nhất. Khi Nhà nước giao nhiệm vụ của mình cho địa phương thực hiện, đồng thời phải cung cấp các điều kiện cần thiết để địa phương có thể hoàn thành được nhiệm vụ.

c. Sự tồn tại của Hội đồng nhân dân

Sự tồn tại của Hội đồng nhân dân là điều kiện không thể thiếu cho việc tự quản. Sự tồn tại của Hội đồng nhân dân là yếu tố chính để thực hiện phong châm: "*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*" một cách có hiệu quả nhất.

d. Phong tiên pháp lý

Việc trao cho địa phương quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có ý nghĩa quan trọng nhằm thúc đẩy tính tích cực của các lực lượng xã hội. Chính quyền địa phương có thể tự ban hành các văn bản quy định ở những lĩnh vực mà mình nhìn nhận sự việc rõ nhất. Qua đó, khoảng cách giữa người ban hành quy phạm với người áp dụng quy phạm sẽ rút ngắn lại. Ngoài ra, các nhà làm luật cũng được giảm tải trong quá trình tìm hiểu những sự khác biệt mang tính địa phương và khó có thể sửa đổi quy định một cách nhanh chóng.

e. Các cấp địa phương không có quyền ra chỉ thị cho nhau (không có cấp trên, cấp dưới)

Một khi nhiệm vụ của từng cấp đã được quy định cụ thể, thì không nên tồn tại cơ chế tỉnh chỉ thị cho huyện, huyện không có quyền chỉ thị cho xã. Xã, huyện, tỉnh là những chủ thể bình đẳng, cùng tồn tại bên nhau và ngang nhau.

4. T nhân hóa

Cùng với thái độ không hài lòng của người dân đối với việc thực thi nhiệm vụ công của chính quyền và sự thu hẹp phạm vi chủ động về tài chính của địa phương, thì ngày càng nhiều người nói đến khái niệm "*t nhân hóa*". Hơn nữa, lý do t nhân hoá các nhiệm vụ công cộng còn vì:

- Nhà nước cần tập trung vào cốt lõi các nhiệm vụ quyền lực nhà nước của mình; huy động vốn cá nhân; các bí quyết của t nhân cần được đưa vào để hoàn thành công việc. Khái niệm này được hiểu theo 2 ý khác nhau:
- Các doanh nghiệp phục vụ nhiệm vụ công cộng cần phải được t nhân hóa thành các công ty thuộc sở hữu t nhân (t nhân hóa về hình thức).
- Có thể chuyển giao một phần hoặc toàn bộ một nhiệm vụ nào đó xa nay vốn là nhiệm vụ công cho khu vực kinh tế t nhân đảm nhận (t nhân hóa nội dung).

Đối với không ít các nhiệm vụ (thí dụ vận tải rác, vệ sinh nhà cửa, vệ sinh đồng phố, lò mổ động vật, vườn cây thành phố, dịch vụ chăm sóc, bể bơi công cộng, các doanh nghiệp cung ứng và lu thông), ngày càng thấy rõ chúng có thể được thực hiện được tốt hơn hoặc tiết kiệm hơn nếu được t nhân hoá.

Trao nhiệm vụ công cho các t nhân thực hiện, kể cả hình thức đấu thầu sẽ bắt buộc tạo ra hiệu quả kinh doanh tốt và là các khả năng cải tiến và tiết kiệm còn tiềm ẩn cho việc t nhân hoá.

Khuynh hướng t nhân hoá theo nghĩa rộng khi địa phương chuyển giao việc làm vệ sinh các toà nhà của mình nh trường học, vườn trẻ, trụ sở cứu hoả... cho các công ty làm vệ sinh nhà của t nhân. Xu hướng t nhân hoá nên được duy trì ở cấp nhà nước và địa phương.

5. Nhà nước giám sát các hoạt động của địa phương

Một mặt, địa phương là những đơn vị hành chính tự lập với t cách là một pháp nhân, có quyền về hành chính tự quản. Mặt khác, địa phương là một bộ phận của toàn cục, một cơ cấu hành chính hết sức phức tạp của cả nước; là một bánh xe trong cỗ máy phức tạp và nó chỉ có thể hoạt động tốt khi mọi bộ phận và mọi bánh xe đều hoạt động tốt. Giám sát nhà nước xuất phát từ yêu cầu địa phương phải hoà nhập được vào cơ cấu chung của Nhà nước và phải đảm đương được vai trò đã được nhà nước giao theo quy định của luật pháp hiện hành. Giám sát nhà nước đối với địa phương chính là sự đối nghịch tất nhiên của vấn đề tự chịu trách nhiệm của địa phương.

- Nh đã nêu ở trên, tự quản địa phương gắn liền với các quy định của Nhà nước. Giám sát nhà nước phải bảo đảm chức năng kiểm tra đó để địa phương tuân thủ luật pháp trong các hoạt động của mình./

* *Vụ pháp luật hành chính-hình sự, Bộ T pháp*

¹ Nguyễn Đình Lộc, *Một số ý kiến nghiên cứu về sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, Đặc san số 1 (4/2001), tr.9-24.

² Nguyễn Đình Lộc, *Tlđđ*

³ Hoàng Văn Hảo, *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở nước ta*, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 9, 2001, tr.15/16.

⁴ *Những vấn đề cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992*, Hà Nội, tháng 5/2001, tr.7.

⁵ *Tờ trình Chính phủ số 277/TTg-BTCCBCP về dự kiến sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi)*, tr.4

⁶ *Những vấn đề cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992*, Hà Nội, tháng 5/2001, tr.6.

⁷ *Tờ trình Chính phủ số 277/TTg-BTCCBCP đã dẫn*, tr.3; Nguyễn Đình Lộc, *Tlđđ*

⁸ Nguyễn Đình Lộc, *Tlđđ*. Nguyên tắc tự quản địa phương được rất nhiều các nước áp dụng, ví dụ: Pháp, Đức, Nhật, Thái Lan...

⁹ Bayle, *Tài liệu hội thảo phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương và quy chế đặc thù của các thành phố lớn*, số 118, tr.17.

ĐỒNG CHÍ NGUYỄN VĂN LINH VỚI ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

NGUYỄN NH DU

LTS: Trong số trích (8/2002), NCLP đã giới thiệu bài viết "Đổi mới- từ những việc cụ thể" kể lại những mẫu chuyện tuy nhỏ nhng có ý nghĩa, liên quan đến quá trình đổi mới của Quốc hội nước ta. Vẫn trên tinh thần "Ôn cố tri tân" đó, trong số này, chúng tôi xin giới thiệu một vài câu chuyện nhỏ về sự quan tâm của đồng chí Nguyễn Văn Linh đối với vấn đề đổi mới hoạt động của Quốc hội qua lời kể của ông Nguyễn Nh Du, nguyên Vụ trưởng Vụ tổng hợp, Văn phòng Quốc hội.

Đối sự lãnh đạo của Đảng, công cuộc đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội đã trải qua ba nhiệm kỳ và đã thu được những thành tựu to lớn. Những kết quả đạt được và sự tin cậy của nhân dân đối với Quốc hội ngày càng tăng. Trên con đường đổi mới đẹp đẽ mà gian truân ấy, những thành quả đạt được gắn liền với tên tuổi những đồng chí lãnh đạo cấp cao của Đảng và Nhà nước. Trong bài này, chúng tôi muốn nhắc lại một vài chuyện cụ thể về sự quan tâm của đồng chí Nguyễn Văn Linh đối với vấn đề đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội.

Từ những ngày chuẩn bị...

Những tháng ngày trước Đại hội lần thứ VI của Đảng, việc đổi mới tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng bắt đầu được chuẩn bị. Hồi ấy, anh em cán bộ phục vụ chúng tôi ở Văn phòng Quốc hội chưa hiểu biết gì nhiều về đồng lối đổi mới, chỉ mới đọc các đồng chí lãnh đạo Quốc hội và Hội đồng nhà nước phổ biến, hướng dẫn một số điểm sơ bộ về vấn đề này để chuẩn bị một số văn bản về hoạt động của Quốc hội. Dự thảo văn bản được gửi xin ý kiến một số đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước. Một hôm, Vụ hành chính tổng hợp chúng tôi nhận được ý kiến của đồng chí Nguyễn Văn Linh, lúc đó là Ủy viên Bộ Chính trị- Đồng chí đã ghi ý kiến về vấn đề tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân, đề cao vai trò của cơ quan dân cử và nhấn mạnh: "**Đừng biến Quốc hội thành cây cảnh**". Đã trên 16 năm trôi qua, anh em chúng tôi vẫn nhớ mãi điều ấy.

Đừng biến Quốc hội thành cây cảnh! Lúc bấy giờ, chúng tôi chưa hình dung đầy đủ phải làm và đọc làm những gì, làm nh thế nào để phục vụ sự đổi mới hoạt động của Quốc hội. Qua thực tiễn công tác, với những gì mà Quốc hội đạt được và chưa đạt được trên con đường đổi mới, chúng tôi càng thấm thía ý kiến của đồng chí Nguyễn Văn Linh: đừng biến Quốc hội thành cây cảnh, một ý kiến thể hiện bản lĩnh của một cán bộ lãnh đạo chân chính, có chính kiến rõ ràng về vấn đề đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội.

Một khuyết điểm lớn của Đảng và sự khắc phục

Ngày 17/6/1987, tại phiên khai mạc kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá VIII, Tổng Bí thư Nguyễn Văn Linh đã đọc bài diễn văn quan trọng. Đồng chí đã đề cập đến nhiệm vụ nặng nề trong việc thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI, vấn đề nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, bài học lấy dân làm gốc... và nhấn mạnh đến việc phát huy vai trò, vị trí của Quốc hội, Hội đồng nhà nước và HĐND các cấp, là một điểm mấu chốt của quá trình đổi mới, là điều kiện quan trọng bậc nhất bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với toàn xã hội cũng nh thực hiện quyền làm chủ của nhân dân lao động.

Trong bài diễn văn, đồng chí đã đánh giá: "*Bên cạnh những u điểm đã đạt được, phải thừa nhận rằng các khoá Quốc hội trước đây chưa thực hiện được đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn của mình, hiệu quả hoạt động còn hạn chế và kém hiệu lực, chưa đáp ứng được lòng mong mỏi của nhân dân. Đây là một khâu yếu trong hoạt động của bộ máy chuyên chính vô sản và cũng là một khuyết điểm lớn trong*

*công tác lãnh đạo chính quyền của Đảng, đã kéo dài nhiều năm nhng chậm đợc khắc phục". Đồng chí chỉ rõ: "Tất cả những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền quyết định về mặt nhà nớc phải đợc đa ra Quốc hội, Hội đồng nhà nớc thực sự bàn bạc dân chủ trớc khi có nghị quyết chính thức, **tuyệt đối không đặt cơ quan dân cử trớc những việc đã đợc quyết định rồi, chỉ còn một cách là thụ động biểu quyết thông qua**". Trong quá trình ấy, "cần tổ chức tốt các cuộc thảo luận, tranh luận công khai và cởi mở. Cái đáng sợ không phải là sự khác nhau về ý kiến trong quá trình tranh luận mà chính là sự thống nhất bề ngoài dẫn đến khi thực hiện thì mỗi người làm một cách".*

Chính kiến của đồng chí là nh vậy. Trong buổi đầu đổi mới còn rất nhiều khó khăn, với trách nhiệm và quyền hạn của người đứng đầu Ban chấp hành Trung ơng Đảng, đồng chí đã cố gắng hết sức để thực hiện những gì mình đã nói trong việc thay mặt Đảng lãnh đạo Quốc hội khoá VIII đổi mới tổ chức và hoạt động.

Hai ứng cử viên chức danh Chủ tịch Hội đồng bộ trờng

Ngày 18/6/1987, tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá VIII bầu đồng chí Phạm Hùng giữ chức Chủ tịch Hội đồng bộ trờng. Ngày 10/3/1988, đồng chí Phạm Hùng từ trần lúc đang chỉ đạo công tác ở TP. Hồ Chí Minh và các tỉnh phía Nam. Hội đồng nhà nớc đã họp và quyết định Phó Chủ tịch thông trực Hội đồng bộ trờng Võ Văn Kiệt Quyền Chủ tịch Hội đồng bộ trờng cho đến khi Quốc hội bầu Chủ tịch mới.

Tháng 6/1988, trong chương trình nghị sự của kỳ họp thứ ba Quốc hội khoá VIII có vấn đề bầu Chủ tịch mới của Hội đồng bộ trờng. Trong dự kiến, một ứng cử viên đợc trình Quốc hội. Với tinh thần đổi mới, bàn bạc dân chủ trong việc bầu nhân sự cấp cao của Nhà nớc, đại biểu Quốc hội đã đề xuất việc giới thiệu nhiều ứng cử viên và đề cử thêm một số đồng chí khác. ý kiến của đại biểu Quốc hội đã đợc những người lãnh đạo trực tiếp của Quốc hội là Chủ tịch hội đồng nhà nớc Võ Chí Công, Chủ tịch Quốc hội Lê Quang Đạo đồng tình và đợc Bộ Chính trị với người đứng đầu là Tổng Bí th Nguyễn Văn Linh nhất trí. Sau khi thảo luận dân chủ về danh sách đề cử, Quốc hội đã quyết định đa ra hai ứng cử viên để đại biểu lựa chọn và bầu một người giữ chức Chủ tịch Hội đồng bộ trờng- Hai đồng chí đợc giới thiệu đều là Ủy viên Bộ Chính trị, đã hoặc đang là Phó Chủ tịch Hội đồng bộ trờng đều có đủ năng lực và tín nhiệm để giữ chức Chủ tịch Hội đồng bộ trờng nếu đợc bầu. Kết quả là đồng chí Đỗ Mười đã trúng cử chức vụ Chủ tịch Hội đồng bộ trờng.

Sự đổi mới ấy đã đợc cử tri cả nớc hoan nghênh, đợc bạn bè quốc tế đánh giá cao, đánh dấu sự chuyển biến đặc biệt trong việc bầu và phê chuẩn nhân sự cấp cao của Nhà nớc thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Trong sự kiện có tính lịch sử ấy, có vai trò hết sức quan trọng của đồng chí Nguyễn Văn Linh. Đó cũng là bài học sâu sắc trong hoạt động của Quốc hội mà các đại biểu Quốc hội và nhân dân đang mong muốn sẽ đợc tiếp tục thực hiện trong các cuộc bầu cử khác.

Không làm tổn thêm tiền của của nhân dân

Tháng 6/1991, tại Đại hội Đảng lần thứ VII, đồng chí Nguyễn Văn Linh thôi giữ chức Tổng Bí th và làm cố vấn Ban chấp hành Trung ơng Đảng. Sau đó, đồng chí rời Hà Nội và chuyển về TP. Hồ Chí Minh.

Vào một kỳ họp Quốc hội sau đó, thừa lệnh Chủ tịch Quốc hội, Văn phòng Quốc hội đã gửi giấy mời đồng chí Nguyễn Văn Linh đến dự kỳ họp. Trớc ngày Quốc hội họp phiên khai mạc, Văn phòng còn điện qua đồng chí Th ký để xin ý kiến đồng chí Nguyễn Văn Linh về việc ra Hà Nội dự họp Quốc hội. Sáng sớm hôm khai mạc kỳ họp, khi còn tỉnh mơ, đồng chí đã điện thoại trực tiếp cho Văn phòng Quốc hội để báo cáo với Chủ tịch Quốc hội: đồng chí không đến dự kỳ họp vì những vấn đề cần góp ý kiến, đồng chí đã đóng góp tất cả; đi lại nhiều chỉ tổn thêm tiền của của nhân dân.

Thế là kỳ họp ấy không có đồng chí Nguyễn Văn Linh nhng nh đồng chí nói, đồng chí đã làm tròn trách nhiệm với Quốc hội, đã góp ý kiến về những điều cần thiết. Còn việc đi lại, chúng tôi nghĩ, có

tốn kém là bao so với ngân sách nhà nước, nhng ***đó là tởng, là ý thức tiết kiệm của cải nhân dân của một cán bộ lãnh đạo*** luôn luôn nghĩ đến dân, đến nước, những gì không nhất thiết phải chi tiêu thì kiên quyết không tiêu, nhất là trong lúc đất nước còn gặp khó khăn, nhân dân còn nhiều thiếu thốn./.

TÁC ĐỘNG CỦA HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI VIỆT NAM-HOA KỲ ĐỐI VỚI PHÁP LUẬT NGÂN HÀNG VIỆT NAM

NGÔ QUỐC KỲ*

Tóm tắt: Việc rà soát và sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật của Việt Nam đang được đặt ra trong quá trình thực hiện Hiệp định thương mại Việt-Mỹ. Tác giả đánh giá những tác động của Hiệp định đối với thị trường tài chính- tiền tệ Việt Nam và hệ thống pháp luật ngân hàng Việt Nam nhằm đưa ra đề xuất hoàn thiện pháp luật và hoàn thiện cơ chế thực tiễn của các ngân hàng Việt Nam.

1. Những cam kết của Việt Nam về lĩnh vực dịch vụ tài chính ngân hàng theo Hiệp định

Các cam kết của Việt Nam trong lĩnh vực tài chính ngân hàng được đề cập chủ yếu tại Chương III thương mại dịch vụ (cam kết chung). Các cam kết cụ thể về ngành dịch vụ tài chính ngân hàng được thể hiện tại Phụ lục F và G. Ngoài những nội dung liên quan đến thương mại hàng hoá, các vấn đề về thương mại dịch vụ trong đó có dịch vụ tài chính ngân hàng chiếm một vị trí khá quan trọng. Việc xem xét các cam kết của Việt Nam về lĩnh vực dịch vụ tài chính ngân hàng nói riêng và sự tác động của Hiệp định này đối với hệ thống pháp luật ngân hàng nói chung có ý nghĩa quan trọng cả trên hai phương diện: hoàn thiện pháp luật và hoạt động thực tiễn của ngân hàng.

1.1. Các chế độ đối xử theo Hiệp định

Theo Hiệp định thương mại Việt - Mỹ, các chế độ đối xử mà hai nước thoả thuận dành cho nhau là Đối xử Tối huệ quốc và Đối xử quốc gia.

Tối huệ quốc (Most Favoured Nation – MFN) được coi là một trong những chế độ đãi ngộ cơ bản trong các điều ước quốc tế về thương mại. Theo chế độ này, người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài ở nước sở tại được hưởng một chế độ (về hàng hoá, dịch vụ, đầu tư...) đúng nh chế độ mà những người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài của bất kỳ một nước thứ ba nào đang được hưởng hoặc sẽ được hưởng trong tương lai. Mục đích của chế độ này là bảo đảm cho người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài được hưởng những bình đẳng về u đãi mà bất kỳ một người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài của nước thứ ba nào đang hoặc sẽ được hưởng. Nội dung của chế độ này thể hiện sự cân bằng hoá năng lực pháp lý dân sự của những người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài có quốc tịch khác nhau cùng cư trú trên một quốc gia nhất định¹. Chế độ tối huệ quốc biểu hiện tính chất bình đẳng trong quan hệ giữa các nước với nhau, đáp ứng được lợi ích phát triển quan hệ giữa các quốc gia, trước hết là trong lĩnh vực hợp tác kinh tế và thương mại².

Chế độ tối huệ quốc có thể là có điều kiện hoặc vô điều kiện. Chế độ Đối xử Tối huệ quốc được đề cập tại Khoản 1, Điều 2 Chương III của Hiệp định: "*Đối với bất kỳ biện pháp nào được Chương này điều chỉnh, mỗi Bên dành ngay lập tức và vô điều kiện cho các dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ của Bên kia sự đối xử không kém thuận lợi hơn sự đối xử mà Bên đó dành cho các dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ tương tự của bất kỳ nước nào khác*". Tính chất có điều kiện của việc áp dụng chế độ tối huệ quốc cũng được thể hiện rõ ngay trong Khoản 2 và Khoản 3 Điều 2 mà được các bên trong Hiệp định gọi là các ngoại lệ.

Chế độ đối xử quốc gia (National treatment) trong quan hệ quốc tế được hiểu là trừ những ngoại lệ cụ thể, người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài của một nước sẽ được hưởng những quyền (dân sự, lao động về hàng hoá, dịch vụ, quyền sở hữu trí tuệ, đầu t...) ngang với những quyền mà công dân và pháp nhân nước sở tại được hưởng. Nếu chế độ tối huệ quốc nói lên mối quan hệ giữa những người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài có quốc tịch khác nhau cùng cư trú ở nước sở tại thì chế độ đối xử quốc gia lại phản ánh mối quan hệ giữa người nước ngoài và pháp nhân nước ngoài với công dân và pháp nhân nước sở tại.

Theo Điều 7 (Chương III) Hiệp định, Đối xử quốc gia là việc mỗi Bên dành cho các dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ của Bên kia, đối với tất cả các biện pháp ảnh hưởng đến việc cung cấp các dịch vụ, sự đối xử không kém thuận lợi hơn sự đối xử mà Bên đó dành cho các dịch vụ và người cung cấp dịch vụ tương tự của mình.

Cũng theo Khoản 2 và Khoản 3 Điều 7, một Bên có thể đáp ứng yêu cầu về Đối xử quốc gia thông qua việc dành cho các dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ của Bên kia sự đối xử tương đồng hay khác biệt về hình thức so với sự đối xử mà Bên đó dành cho các dịch vụ hay nhà cung cấp dịch vụ tương tự của mình. Sự đối xử tương đồng hay khác biệt về hình thức được coi là kém thuận lợi hơn, nếu nó làm thay đổi các điều kiện cạnh tranh có lợi hơn cho các dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ của Bên này so với các dịch vụ và nhà cung cấp dịch vụ tương tự của Bên kia.

1.2. Các cam kết của Việt Nam về dịch vụ tài chính ngân hàng theo Hiệp định

Dựa trên những thoả thuận tại Chương III về thương mại dịch vụ và hai phụ lục F và G³, có thể rút ra một số vấn đề cơ bản nhất về cam kết của Việt Nam về dịch vụ tài chính ngân hàng như sau⁴:

1.2.1. Cam kết về các hình thức pháp lý của Tổ chức tín dụng (TCTD) Hoa Kỳ hoạt động tại Việt Nam

- Các cam kết của Việt Nam trong Hiệp định về các hình thức pháp lý của TCTD Hoa Kỳ hoạt động tại Việt Nam là đầy đủ và không bị hạn chế, cả ở loại hình ngân hàng thương mại và TCTD phi ngân hàng. Cam kết này tạo cơ sở cho các TCTD Hoa Kỳ được tham gia và cung ứng đầy đủ các dịch vụ tài chính ngân hàng tại Việt Nam.

- Về các chế độ áp dụng: ngoài chế độ Tối huệ quốc, chế độ Đối xử quốc gia (tức là đối xử không kém thuận lợi hơn so với các TCTD Việt Nam với một số điều kiện ràng buộc rất ít hạn chế về vốn, giấy phép và thời gian thực hiện) đã đặt các TCTD Việt Nam vào vị trí phải chuẩn bị các điều kiện cần thiết để tham gia cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng tài chính trong khi lộ trình không còn dài thót thách thức này.

- Các điều kiện thành lập Công ty thuê mua liên doanh Việt Nam - Hoa Kỳ và 100% vốn Hoa Kỳ là rất đơn giản sẽ tạo ra các thuận lợi cho loại hình TCTD này - vốn là một thế mạnh của Hoa Kỳ - có mặt đông đảo tại Việt Nam.

1.2.2. Cam kết về các loại hình dịch vụ ngân hàng và tài chính mà các nhà cung cấp dịch vụ Hoa Kỳ (bao gồm các TCTD) được hoạt động kinh doanh tại Việt Nam

- Các cam kết của Việt Nam về các loại hình dịch vụ ngân hàng và tài chính mà các TCTD Hoa Kỳ được cung cấp tại Việt Nam là rất phong phú và đa dạng, chứa đựng hầu hết các dịch vụ của một ngân hàng hiện đại, trong đó có một số dịch vụ chỉ mới được thực hiện ở Việt Nam (nh nghiệp vụ Swaps, forward)⁵ hoặc chưa từng được thực hiện ở Việt Nam (nh nghiệp vụ quản lý đầu t tập thể, quản lý quỹ hu trí, uỷ thác, cung cấp và xử lý dữ liệu tài chính và các phần mềm của các nhà cung cấp dịch vụ tài chính khác...). Cam kết này mặc nhiên tạo ra u thế cạnh tranh cho phía Hoa Kỳ.

- Theo cam kết của Việt Nam, các TCTD Hoa Kỳ nói chung được sử dụng một số dịch vụ mà đối với Việt Nam, pháp luật quy định các ngân hàng thương mại (NHTM) phải thành lập công ty riêng, độc lập để hoạt động thì phía Hoa Kỳ chỉ cần đáp ứng khái niệm (và tiêu chuẩn) "*nhà cung cấp dịch vụ Hoa Kỳ*" là được thực hiện (nh một số nghiệp vụ của Công ty chứng khoán là nghiệp vụ quản lý danh mục đầu t, quản lý Quỹ đầu t...). Cam kết này tạo ra trên thực tế nhiều quyền và khả năng cung cấp các dịch vụ này cho phía Hoa Kỳ.

1.2.3. Cam kết về lộ trình thực hiện các dịch vụ ngân hàng và tài chính cho phía Hoa Kỳ được hoạt động tại Việt Nam

- Các cam kết của Việt Nam về lộ trình thực hiện trong lĩnh vực dịch vụ ngân hàng tài chính không phải là dài (từ 3 năm đến 10 năm) và không phải giống nhau ở các lĩnh vực hoạt động đã đặt ra yêu cầu khẩn trương đối với các TCTD Việt Nam phải tranh thủ để chuẩn bị đón nhận áp lực cạnh tranh trong tương lai không xa.

- Các hạn chế về nhận tiền gửi bằng đồng Việt Nam theo lộ trình ngày càng được nói lỏng cho thấy các phân biệt về phạm vi hoạt động ngày càng bị xoá bỏ và tạo ra một sân chơi chung thống nhất. Do vậy, mức độ cạnh tranh giữa các TCTD Việt Nam với các TCTD Hoa Kỳ (và các TCTD nước ngoài khác) ngày càng tăng lên nhanh chóng.

- Theo các thoả thuận, một số khái niệm pháp lý của Hiệp định (nh khái niệm "*pháp nhân*", "*ngân hàng con 100% vốn nước ngoài*", "*máy rút tiền tự động - ATM*"...) không tương thích với pháp luật hiện hành của Việt Nam. Thực tế này đặt ra yêu cầu giải thích, hiểu và áp dụng cho các đối tượng thực hiện, gần cả các cơ quan công quyền lẫn các doanh nghiệp, cá nhân.

2. Những tác động của Hiệp định đối với hệ thống pháp luật Ngân hàng Việt Nam

2.1. Tác động đối với thị trường tài chính tiền tệ Việt Nam

Kể từ khi WTO ra đời (năm 1995), khung pháp lý điều chỉnh hoạt động thương mại quốc tế nói chung cũng nh hoạt động ngân hàng trên phạm vi quốc tế được hình thành, thông qua Hiệp định về thương mại của WTO (còn gọi là Hiệp định GATS). Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ đã lấy các nguyên tắc và chuẩn mực của Hiệp định về thương mại dịch vụ GATS của WTO làm cơ sở điều chỉnh chung các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực tài chính ngân hàng với những cam kết khá cởi mở từ phía Việt Nam. Các cam kết của phía Việt Nam (nh đã nêu ở phần 1) sẽ tác động rất lớn đối với thị trường tài chính tiền tệ Việt Nam. Theo Hiệp định, các ngân hàng Hoa Kỳ sẽ được mở rộng phạm vi hoạt động, cung cấp nhiều dịch vụ, sản phẩm ngân hàng mới mà họ có nhiều u thế, kinh nghiệm, tiềm lực tài chính thông qua các dịch vụ tài trợ thương mại quốc tế (bảo lãnh, bảo hiểm tín dụng xuất khẩu, bao thanh toán...) tại thị trường Việt Nam. Trình độ công nghệ thông tin sẽ cho phép các ngân hàng này chiếm u thế hơn so với các ngân hàng Việt Nam trong việc cung cấp thông tin tài chính và xử lý các dữ liệu tài chính của các nhà cung cấp dịch vụ tài chính khác. Hệ thống các ngân hàng Việt Nam sẽ phải đương đầu với những khó khăn, thách thức mới. Các hạn chế về vốn, trình độ quản lý kinh doanh, tình trạng yếu kém về tài chính, sự bất cập của hệ thống pháp luật ngân hàng cũng đang là những trở ngại không nhỏ cho cuộc cạnh tranh gay gắt trong những năm tới. Ngoài ra, việc các ngân hàng Việt Nam được hưởng những cam kết của Hoa Kỳ tại Hoa Kỳ đến mức độ nào không chỉ phụ thuộc vào khả năng và sức cạnh tranh của mình mà còn bị tác động bởi các hiểu biết về pháp luật ngân hàng của Hoa Kỳ.

2.2. Tác động đối với hệ thống pháp luật ngân hàng Việt Nam

2.2.1. Việc hoàn thành thủ tục phê chuẩn làm cho Hiệp định có hiệu lực kể từ ngày 10 tháng 12 năm 2001 đã tác động không nhỏ tới hệ thống pháp luật nói chung cũng nh pháp luật ngân hàng nói riêng, đặt ra hàng loạt các vấn đề pháp lý mới cần được quan tâm nghiên cứu, xây dựng và thực hiện.

Đây là một Hiệp định có phạm vi điều chỉnh rộng lớn và quy mô phức tạp nhất so với các Hiệp định thương mại mà Việt Nam đã đàm phán và ký kết với các nước khác trước đây. Các vấn đề về thương mại dịch vụ được điều chỉnh theo sự sửa đổi, bổ sung pháp luật Việt Nam cho tương thích. Mặt khác, Hiệp định được xây dựng trên cơ sở các nguyên tắc, chuẩn mực của WTO đòi hỏi xây dựng một khuôn khổ pháp luật rất đồ sộ. Hơn nữa, đối tượng và các quan hệ mà Hiệp định điều chỉnh không chỉ giới hạn trong phạm vi Hiệp định. Tính chất và vai trò này của Hiệp định đặt ra yêu cầu phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trên một phạm vi rộng lớn, từ lĩnh vực hành chính đến dân sự, kinh tế, thương mại với các chuẩn mực về tính công khai và minh bạch của các văn bản pháp luật được ban hành. Đồng thời, việc ký kết và thực hiện Hiệp định cũng đặt ra yêu cầu sớm bổ sung, sửa đổi những vấn đề chưa phù hợp với Hiệp định hoặc pháp luật Việt Nam chưa quy định, tham gia một số các điều ước quốc tế và thương mại theo nghĩa rộng (nh thương mại hàng hoá, thương mại dịch vụ, sở hữu trí tuệ, đầu tư - trong đó đặc biệt là thương mại dịch vụ). Trong lĩnh vực thương mại dịch vụ thì ngân hàng và tài chính là một trong số các lĩnh vực chịu tác động nhiều nhất từ Hiệp định.

2.2.2. Xuất phát từ những tác động của Hiệp định đối với thị trường tài chính tiền tệ Việt Nam như đã phân tích trên đây, căn cứ vào những nội dung cam kết của Việt Nam về dịch vụ tài chính ngân hàng nêu trong Hiệp định, có thể đánh giá bức đầu những tác động của Hiệp định đối với hệ thống pháp luật ngân hàng Việt Nam thông qua một số các vấn đề như sau:

Thứ nhất, các thoả thuận của Hiệp định thương mại Việt - Mỹ sẽ làm thay đổi môi trường kinh doanh ngân hàng tại Việt Nam trong thời gian tới. Do vậy, Nhà nước cần có kế hoạch xây dựng chương trình hội nhập khu vực và quốc tế trong lĩnh vực ngân hàng với phương châm: làm lành mạnh hoá hệ thống ngân hàng, từng bước đa hệ thống ngân hàng Việt Nam tiến dần đến các chuẩn mực quốc tế, xem xét để có lộ trình giảm dần các hạn chế đối với các tổ chức tín dụng nước ngoài hoạt động trong việc xác lập một thị trường tiền tệ chung, hoạt động thống nhất trên lãnh thổ Việt Nam. Cần nhanh chóng xây dựng các thể chế hỗ trợ để thị trường tiền tệ được hoạt động và vận hành trong thể thống nhất, tác động tương hỗ vì quan hệ cung cầu vốn của nền kinh tế thị trường.

Thứ hai, với tư cách là cơ quan quản lý Nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng, Ngân hàng Nhà nước cần sớm tổ chức và triển khai công tác rà soát lại toàn bộ các văn bản pháp luật hiện hành về ngân hàng để kiến nghị với Chính phủ và Quốc hội sửa đổi, bổ sung, xây dựng các văn bản mới cho phù hợp với các cam kết trong Hiệp định. Đây là một tác động lớn nhất, bao trùm đến hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung cũng như pháp luật ngân hàng Việt Nam nói riêng. Giáo sư luật David A. Gantz (Trường ĐHTH Arizona, Hoa Kỳ) đã nhận xét xác đáng rằng: "*so với một vài nước khác, Việt Nam có nhiều khó khăn hơn trong việc tiến hành sửa đổi luật pháp của mình. ở Hoa Kỳ và Mexico, Nghị viện (Quốc hội) có thể ban hành một đạo luật đơn lẻ mới, trong đó sửa đổi tất cả các đạo luật hiện hành có yêu cầu phải sửa đổi để thực thi một hiệp định thương mại, ví dụ Luật Thi hành Hiệp định tự do thương mại Bắc Mỹ ở Hoa Kỳ. Hoặc cũng có thể đưa vào luật một điều khoản quy định: "Luật này thay thế bất kỳ luật nào được ban hành trước đây mà nay không còn phù hợp". Ngược lại, Việt Nam (và Trung Quốc) phải sửa đổi riêng rẽ từng đạo luật có yêu cầu phải sửa đổi để bảo đảm phù hợp với một hiệp định thương mại"*⁶.

Công tác rà soát văn bản pháp luật là một trong những nhiệm vụ thông xuyên của Ngân hàng Nhà nước và của các cơ quan quản lý nhà nước⁷. Vừa qua, Ngân hàng nhà nước đã thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ 168 văn bản do Ngân hàng nhà nước ban hành từ 1/10/1999 đến hết 2001 (theo Công văn số 282/NHNN-PC ngày 21/3/2002).

Với các cam kết quốc tế, cụ thể là với Hoa Kỳ, các cam kết theo Hiệp định đã ký càng yêu cầu Việt Nam buộc phải thực hiện. Yêu cầu này sẽ đẩy nhanh quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật ngân hàng. Đây là một trong những tác động tích cực của Hiệp định.

Thứ ba, xây dựng, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với những cam kết trong Hiệp định đối với những chế định pháp luật chưa phù hợp hoặc pháp luật Việt Nam chưa quy định.

Hiện nay, do vẫn tiếp tục thực hiện chính sách bảo hộ để các TCTD Việt Nam có điều kiện phát triển và nâng cao năng lực cạnh tranh nên Ngân hàng Nhà nước đang có nhiều quy định hạn chế về tổ chức và hoạt động đối với các TCTD nước ngoài, nh điều kiện về giấy phép hoạt động, thời gian hoạt động, vốn hoạt động, số lượng các chi nhánh nước ngoài, loại hình tổ chức hoạt động, số các điểm giao dịch, phạm vi hoạt động kinh doanh... Trong thời gian tới, căn cứ vào các cam kết theo lộ trình đã thoả thuận, Việt Nam cần nới lỏng và huỷ bỏ dần các hạn chế nói trên. Cần tập trung vào việc sửa đổi, bổ sung và xây dựng các văn bản pháp luật phù hợp với các cam kết trong Hiệp định, tróc hết bao gồm các cam kết liên quan đến hoạt động của TCTD Hoa Kỳ tại Việt Nam và việc sử dụng dịch vụ ngân hàng của công dân Việt Nam tại Hoa Kỳ.

Đối với những vấn đề mà *pháp luật Việt Nam cha quy định*, cần nhanh chóng xây dựng mới một số chế định mới nh: các vấn đề liên quan đến dịch vụ ngân hàng và tài chính (nh thanh toán, tín dụng, công khai tài chính, kiểm toán bắt buộc...)

Thứ t, tham gia một số các điều ớc quốc tế về thương mại theo nghĩa rộng (bao gồm thương mại hàng hoá, sở hữu trí tuệ, đầu t, đặc biệt là thương mại dịch vụ phần về lĩnh vực tài chính ngân hàng). Theo Hiệp định, lĩnh vực dịch vụ ngân hàng tài chính đã được Việt Nam chấp nhận hầu hết các lĩnh vực nghiệp vụ ngân hàng theo chuẩn mực của WTO với các cam kết khá cởi mở. Việc tham gia một số điều ớc quốc tế về thương mại dịch vụ sẽ tạo tiền đề, điều kiện thuận lợi để Việt Nam tiến tới gia nhập WTO và thực hiện "*luật chơi chung*" của các tổ chức tài chính/ thương mại quốc tế.

Thứ năm, nghiên cứu khả năng áp dụng án lệ, tập quán quốc tế thông qua việc thừa nhận, công nhận về mặt pháp lý các quy tắc, tập quán quốc tế được áp dụng rộng rãi và phổ biến trong hoạt động ngân hàng. Các thoả thuận trong Hiệp định về việc áp dụng chế độ đối xử quốc gia đối với việc tiếp cận các Toà án và các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, cùng với quy định khuyến khích việc sử dụng trọng tài theo Quy tắc UNCITRAL tại các nước trung gian đã đặt ra cho các bên nghĩa vụ bảo đảm công nhận và thi hành các quyết định trọng tài trong phạm vi lãnh thổ của mình. Đồng thời, thoả thuận này cũng đặt ra khả năng áp dụng các án lệ, quy tắc và tập quán quốc tế trong hoạt động ngân hàng, đặc biệt trong giao dịch tín dụng chứng từ. Nhiều nước trên thế giới đã có văn bản pháp luật quy định về giao dịch tín dụng chứng từ (Documentary Credit) trên cơ sở UCP 500 (chẳng hạn Hoa Kỳ, Colombia chấp nhận UCP là một bộ phận của hệ thống pháp luật nước mình, Hy Lạp cũng có những điều khoản quy chế hoá giao dịch tín dụng chứng từ trong Luật Thương mại 1995, hay Liên bang Nga quy định vấn đề này tại Bộ luật Dân sự 1996...) Còn ở Việt Nam, cho đến nay các văn bản pháp luật (Bộ luật Dân sự - Điều 827, Luật Thương mại - Điều 4, Luật các TCTD - Điều 3...) chỉ mới quy định cho phép áp dụng các tập quán quốc tế nói chung chứ cha có văn bản pháp lý điều chỉnh các quan hệ được áp dụng các quy tắc và tập quán quốc tế trong hoạt động ngân hàng.

Thứ sáu, xây dựng và hoàn thiện chế định công khai văn bản pháp luật, thông tin tín dụng ngân hàng. Các thoả thuận tại Chơng VI của Hiệp định về tính minh bạch, công khai và quyền khiếu kiện đòi hỏi việc ban hành một văn bản pháp luật phải theo đúng một trình tự rõ ràng. Theo đó, các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp và các cá nhân có điều kiện làm quen với văn bản pháp luật đó tróc khi chúng có hiệu lực. Quy định này chỉ ra một yêu cầu rất nghiêm ngặt: theo Hiệp định, chỉ có các văn bản pháp luật được công bố công khai, minh bạch, rộng rãi và dễ tiếp cận đối với các cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động thương mại mới có giá trị bắt buộc thi hành. Điều này cũng có nghĩa là, các văn bản pháp luật của Việt Nam, dù đã có hiệu lực theo quy định, nhng nếu cha hoặc không được công bố thì sẽ không có giá trị thi hành đối với Hoa Kỳ.

Thứ bảy, xây dựng khuôn khổ pháp lý cho quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng Việt Nam, đặc biệt là hệ thống ngân hàng thương mại, nhằm làm lành mạnh hoá hoạt động ngân hàng, tăng cường năng lực tài chính và quản trị kinh doanh cho các ngân hàng thương mại, đáp ứng yêu cầu hội nhập khu vực và quốc tế trong bối cảnh quốc tế hoá hoạt động tài chính ngân hàng hiện nay. Liên quan đến vấn đề này, các giải pháp tích cực để xử lý nợ tồn đọng, hoàn thiện chế định về bảo đảm an toàn trong hoạt động ngân hàng, việc tăng vốn điều lệ của các NHTM, áp dụng các chuẩn mực kế toán quốc tế, việc tăng cường các hoạt động thanh tra và giám sát NHTM cần sớm được quan tâm và giải

quyết. Bài học rút ra từ cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ khu vực Châu á 1997-1999 cho thấy, một nớc khó có thể tiếp nhận và sử dụng khối lượng vốn đầu t nớc ngoài nếu không có một hệ thống ngân hàng và doanh nghiệp hoạt động hiệu quả, lành mạnh, một đội ngũ các nhà quản trị và kinh doanh giỏi cũng nh một hệ thống pháp luật rõ ràng và minh bạch.

Thứ tám, nh đã đề cập ở trên, do Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ đợc xây dựng dựa trên các nguyên tắc và chuẩn mực của WTO nên việc ký kết và thực hiện Hiệp định này sẽ tạo ra các điều kiện, tiền đề để Việt Nam tham gia WTO (dự kiến đến năm 2004). Điều này đặt ra yêu cầu cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà lập pháp một kế hoạch, lộ trình cam kết mở cửa dịch vụ ngân hàng tài chính với những nới lỏng và tiến tới xoá bỏ dần các hạn chế đối với các TCTD nớc ngoài hoạt động tại Việt nam về số lượng các nhà cung cấp dịch vụ ngân hàng, tổng giá trị các giao dịch ngân hàng và tài sản, về việc cho phép đa ra các dịch vụ ngân hàng mới ở nớc mình, vấn đề mua lại doanh nghiệp, cung cấp thông tin...

**Trởng phòng Pháp chế - Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam*

-
1. *Ngô Quốc Kỳ: xem Giáo trình T pháp quốc tế, Chương III: chủ thể của t pháp quốc tế. Trường Đại học Pháp lý Hà nội, H.1992, trang 60, 61.*
 2. *Doc: A/35/433. P23-24.*
 3. *Phụ lục G đề cập đến hai hình thức cung cấp dịch vụ cơ bản là "sử dụng ở nớc ngoài" và "hiện diện thương mại"; còn hai hình thức "cung cấp qua biên giới" và "Hiện diện thể nhân" thì đang đợc Việt Nam bảo lu.*
 4. *Các cam kết cụ thể xin xem thêm Hiệp định thương mại Việt-Mỹ, Công báo số 7&8 năm 2002.*
 5. *Swaps- khoán vụ; forward- hợp đồng tỷ giá.*
 6. *Tài liệu phục vụ Toạ đàm về Hiệp định thương mại Việt Mỹ tổ chức tại Hà Nội ngày 8.1.2001 (Dự án VIE/98/01 giữa Chính phủ Việt Nam và UNDP)*
 7. *Riêng trong năm 2000, VKSNDTC đã phát hiện đợc 3376 văn bản pháp luật hiện hành trái pháp luật (Báo Tin tức buổi chiều ngày 5.8.2001).*

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ SÁNG KIẾN LẬP PHÁP

NGÔ TRUNG THÀNH*

Tóm tắt: Trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2002, có đặt ra mục tiêu là sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tác giả cho rằng, trong lần sửa đổi này cần phải xem xét, quy định một cách cụ thể, rõ ràng hơn về quyền sáng kiến lập pháp cũng như cơ chế bảo đảm thực hiện quyền sáng kiến lập pháp trên thực tế, chẳng hạn như Quốc hội không nên quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mà chỉ nên coi đó là dự kiến chương trình...

Chức năng lập pháp là chức năng cơ bản của Quốc hội. Do đó, vấn đề chất lượng và hiệu quả lập pháp của Quốc hội là vấn đề quan tâm hàng đầu của bất kỳ một quốc gia nào. Một trong những yếu tố ảnh hưởng lớn đến chất lượng và hiệu quả lập pháp của Quốc hội là quy trình lập pháp; vì vậy, để nâng cao chất lượng và hiệu quả lập pháp luôn đòi hỏi việc cải tiến và đổi mới quy trình lập pháp sao cho đạt hiệu quả cao nhất.

Sáng kiến lập pháp (còn gọi sáng kiến pháp luật hoặc sáng quyền lập pháp) với vị trí là bước đầu tiên trong quy trình lập pháp có vai trò đặc biệt quan trọng, quyết định đến số phận của một dự luật nói riêng cũng như hiệu quả công tác lập pháp của Quốc hội nói chung. Có thể nói, xuất phát từ sáng kiến lập pháp mà các hoạt động lập pháp của Quốc hội mới được khởi động. Ở hầu hết các nước, quyền sáng kiến lập pháp đều được ghi nhận trong Hiến pháp, luật và các quy chế về Quốc hội. Chính vì tính chất quan trọng của nó cho nên trong đổi mới quy trình lập pháp không thể bỏ qua việc nghiên cứu về sáng kiến lập pháp để có thể hiểu đúng, đầy đủ về quyền này và từ đó tìm ra cơ chế hữu hiệu bảo đảm việc thực hiện có hiệu quả quyền sáng kiến lập pháp. Trong khuôn khổ bài viết, chúng tôi xin phép đưa ra một số suy nghĩ cá nhân về vấn đề này, mong có sự trao đổi của các độc giả.

I- Một số vấn đề chung về sáng kiến lập pháp

I. Theo Từ điển Pháp - Việt pháp luật hành chính (Nhà xuất bản thế giới 1992) thì sáng kiến lập pháp (initiative de loi) được hiểu là "*Quyền của một số cơ quan, đoàn thể và quan chức... được trình ra Quốc hội, Nghị viện những dự án luật (projet de loi) hay kiến nghị về luật (proposition de loi)*".

Cũng theo cuốn Từ điển này, thì quyền trình dự án luật và quyền trình kiến nghị luật được hiểu như sau: - **Quyền trình dự án luật** (projet de loi) là quyền của các cơ quan, đoàn thể và quan chức... theo luật định trình văn bản ra trước Quốc hội, Nghị viện để xem xét, thông qua thành một đạo luật. Một dự án luật trình ra trước Quốc hội phải gồm có:

+ Bản thuyết minh của cơ quan trình về những lý do, sự cần thiết phải ban hành, mục đích, nội dung chủ yếu của đạo luật và dự kiến những biện pháp thi hành khi đạo luật được thông qua.

+ Bản dự luật và các dự kiến về các văn bản hướng dẫn thi hành.

+ Bản phúc trình của cơ quan có thẩm quyền (thường là các Ủy ban của Quốc hội, Nghị viện) xem xét, kiểm tra trước về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự luật trong hệ thống pháp luật để Quốc hội xem xét.

- **Quyền trình kiến nghị về luật** (proposition de loi) là quyền của các cơ quan, đoàn thể, đại biểu Quốc hội và công dân đề nghị việc xem xét một dự án soạn thảo văn bản luật, bộ luật ra trước Quốc

hội, Nghị viện. Quyền trình kiến nghị về luật đơn giản chỉ là việc đề nghị Quốc hội xem xét để quyết định soạn thảo một dự luật mà không bao gồm việc soạn thảo và trình dự án luật đó ra trước Quốc hội.

Nh vậy, quyền sáng kiến lập pháp bao gồm hai quyền, đó là quyền trình dự án luật và quyền trình kiến nghị về luật. Ở hầu hết các nước, khi quy định về quyền sáng kiến lập pháp đều thống nhất ở sự phân loại này.

2. Tuy nhiên, các quy định về chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp lại có sự khác nhau. Ví dụ nh: ở Pháp, theo quy định tại Điều 39, Hiến pháp năm 1958 thì quyền trình dự án luật thuộc về Chính phủ và nghị sĩ. Ở Mỹ, nơi áp dụng triệt để học thuyết tam quyền phân lập thì quyền sáng kiến lập pháp được coi là "*đặc quyền*" của các nghị sĩ Quốc hội; quy định nh vậy nhằm bảo đảm quyền lập pháp thực sự thuộc về Quốc hội. Ở Nhật, tuy quyền sáng kiến lập pháp cũng được trao cho các nghị sĩ, nhng để một dự án luật có thể được trình ra trước Quốc hội thì phải có sự ủng hộ của ít nhất 20 hạ nghị sĩ hoặc của ít nhất 10 thượng nghị sĩ. Ở Anh, cả Chính phủ và các nghị sĩ đều có quyền trình dự án luật ra trước Nghị viện.

Ngoài ra, ở một số nước, quyền sáng kiến lập pháp còn được trao cho nhân dân, gọi là *sáng kiến nhân dân* (initiative populaire). Đây là phong thức dân chủ trong chế độ dân chủ nửa trực tiếp (démocratie semi-directe) cho phép một dự án luật hay kiến nghị luật được trình ra trước Quốc hội, Nghị viện theo ý kiến của nhân dân và buộc Quốc hội, Nghị viện phải xem xét. Chẳng hạn nh ở Italia, theo quy định của Hiến pháp thì một đạo luật sẽ được trình ra trước Quốc hội khi có ít nhất 50.000 chữ ký của cử tri. Ở đây, chúng ta cần phải có sự phân biệt giữa sáng kiến lập pháp với t cách là quyền của các chủ thể được pháp luật ghi nhận với các sáng kiến lập pháp do các chủ thể khác đề nghị. Cần phải thấy rằng, về nguyên tắc, bất kỳ một cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào cũng đều có thể đề nghị việc xây dựng một dự luật. Các đề nghị này có thể được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc có thể được gửi tới cơ quan nhà nước, nghị sĩ Quốc hội... Nhng các sáng kiến lập pháp của các chủ thể không được pháp luật trao cho quyền sáng kiến lập pháp thì không được trình ra trước Quốc hội và cũng không buộc Quốc hội phải xem xét. Trái lại, các sáng kiến lập pháp nếu là của các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp thì sẽ được trình ra trước Quốc hội và buộc Quốc hội phải xem xét. Tuy nhiên, trên thực tế, việc quyết định soạn thảo một dự luật cũng có thể khởi đầu từ một ý tưởng của chủ thể không được pháp luật trao cho quyền sáng kiến lập pháp; các ý tưởng lập pháp này thông qua kênh thông tin nào đó đến được các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp, những người đó cho là hợp lý và trình ra trước Quốc hội để xem xét, đây có thể coi là một trong những nguồn của sáng kiến lập pháp.

Từ những phân tích trên đây, có thể rút ra hai đặc điểm cơ bản của quyền sáng kiến lập pháp, đó là:

- Quyền sáng kiến lập pháp là quyền năng mà pháp luật chỉ ghi nhận cho một số chủ thể nhất định thực hiện theo các trình tự, thủ tục pháp lý;
- Quyền sáng kiến lập pháp có tính bắt buộc (thể hiện qua việc bắt buộc Quốc hội, Nghị viện phải xem xét và quyết định chấp thuận hoặc không chấp thuận các sáng kiến lập pháp này).

II- Quyền sáng kiến lập pháp ở Việt Nam

1- Các quy định của pháp luật hiện hành về quyền sáng kiến lập pháp

Xuất phát từ tầm quan trọng của sáng kiến lập pháp, cho nên Hiến pháp năm 1992 đã ghi nhận tại Điều 87 nh sau:

"Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội."

Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội."

Nh vậy, ngay tại Hiến pháp đã ghi nhận quyền sáng kiến lập pháp và có sự quy định khác nhau về quyền sáng kiến lập pháp của giữa cá nhân đại biểu Quốc hội với các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Cụ thể, đại biểu Quốc hội có hai quyền là quyền trình dự án luật và quyền trình kiến nghị về luật; còn các chủ thể là các cơ quan, tổ chức chỉ có quyền trình dự án luật. Sở dĩ có sự quy định khác nhau là vì các chủ thể là các cơ quan, tổ chức mới có đủ điều kiện về vật chất cũng nh về con người để có thể soạn thảo một dự luật có chất lượng, cũng bởi thế cho nên pháp luật buộc họ phải trình dự luật đầy đủ chứ không cho phép trình ý tổng soạn thảo một dự luật. Còn, đối với các chủ thể là cá nhân đại biểu Quốc hội thì do họ khó có khả năng về điều kiện vật chất cũng nh về con người để có thể thực hiện soạn thảo thành công một dự luật, do vậy pháp luật trao cho họ quyền trình sáng kiến luật và cả quyền trình dự án luật.

Cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp, trong Luật tổ chức Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội đã quy định cụ thể hơn về quyền sáng kiến lập pháp.

Theo quy định tại Điều 48, Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 thì đại biểu Quốc hội ngoài quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, còn có quyền trình dự án pháp lệnh ra trước Ủy ban thường vụ Quốc hội; Điều 10 Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội quy định bổ sung cho đại biểu Quốc hội quyền trình kiến nghị về pháp lệnh. Nh vậy, quyền sáng kiến lập pháp của đại biểu Quốc hội bao gồm quyền trình dự án luật, pháp lệnh và quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh.

Theo quy định tại Đoạn 2, Điều 10, Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 thì các chủ thể là cơ quan, tổ chức ngoài quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, còn có quyền trình dự án pháp lệnh ra trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Nhng không giống nh đại biểu Quốc hội, các chủ thể này lại không được pháp luật trao cho quyền trình kiến nghị về luật, kiến nghị về pháp lệnh. Nh vậy, quyền sáng kiến lập pháp của các cơ quan tổ chức chỉ duy nhất có quyền trình dự án luật, pháp lệnh.

Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 2, Điều 22, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì tất cả các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp (bao gồm cả đại biểu Quốc hội và các cơ quan, tổ chức) đều có quyền gửi *đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* đến Ủy ban thường vụ Quốc hội để Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét đưa vào dự án chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định.

2- Việc thực hiện quyền sáng kiến lập pháp trong thời gian qua

Trong quy trình lập pháp hiện nay, việc thực hiện quyền sáng kiến lập pháp có mối quan hệ chặt chẽ với chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh. Để một sáng kiến lập pháp có thể được thực hiện thì việc đầu tiên là sáng kiến đó phải được đưa vào chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh (chơng trình nhiệm kỳ và chơng trình hàng năm). Một sáng kiến lập pháp để được đưa vào chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh phải đi qua các bước nh sau:

- ***Bước 1:*** Chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp gửi *đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* đến Ủy ban thường vụ Quốc hội; riêng đại biểu Quốc hội ngoài quyền gửi *đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* còn có quyền gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh. Đối với các *đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* của Chính phủ, Chính phủ phải lập thành bản dự kiến chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh và gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội;

- **Bóc 2:** Ủy ban pháp luật của Quốc hội chủ trì và phối hợp với Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức khác, đại biểu Quốc hội; thẩm tra kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội;

- **Bóc 3:** Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự án Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định trên cơ sở dự kiến của Chính phủ, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức khác, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, ý kiến của cơ quan thẩm tra.

- **Bóc 4:** Quốc hội biểu quyết, thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh tại phiên họp toàn thể của Quốc hội.

Tuy nhiên, trên thực tế, trong một số trường hợp, các sáng kiến lập pháp cũng không hoàn toàn được thực hiện theo trình tự đó. Chẳng hạn như tại Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa X, khi thông qua Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2002, trong phiên họp toàn thể tại hội trường, đại biểu Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng đã phát biểu kiến nghị việc soạn thảo dự án Luật thuế sử dụng đất, Quốc hội đã xem xét và quyết định bổ sung dự luật này vào Chương trình.

Nh vậy, có thể phân làm hai loại sáng kiến lập pháp, một loại được thực hiện thông qua các kiến nghị, đề nghị xây dựng pháp luật được gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội trước kỳ họp và được Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa vào dự án Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (trong trường hợp này, các kiến nghị, đề nghị được thực hiện bằng văn bản và thông có giải trình tòng đối đầy đủ); một loại được thực hiện bởi chính các đại biểu Quốc hội thông qua việc phát biểu kiến nghị trực tiếp tại phiên họp toàn thể của Quốc hội tại hội trường (trong trường hợp này các kiến nghị không được thực hiện bằng văn bản mà bằng phát biểu miệng).

Trên thực tiễn, việc thực hiện các quy định về quyền sáng kiến lập pháp đã có những đóng góp đáng kể đến hiệu quả lập pháp của Quốc hội, nhng đến nay, tước yêu cầu của hoạt động lập pháp của Quốc hội nhằm đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội thì các quy định này đã bộc lộ một số điểm vướng mắc, tồn tại cả về lý luận cũng nh thực tiễn cần phải được giải quyết, cụ thể là:

- Chưa có sự phân biệt rõ giữa *kiến nghị về luật, pháp lệnh* với *đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* dẫn đến trong nhiều trường hợp đại biểu Quốc hội khi có sáng kiến lập pháp muốn gửi về Ủy ban thường vụ Quốc hội không biết nên gửi dưới dạng kiến nghị về luật, pháp lệnh hay là đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

- Việc quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nh hiện nay, tuy có ưu điểm là thiết lập được một danh mục lập pháp ưu tiên và khả thi trong số các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nhng phần nào lại hạn chế quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể đã được Hiến pháp ghi nhận. Một khi chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thông qua thì các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp khó có cơ hội để có thể đề xuất một sáng kiến lập pháp khác nằm ngoài chương trình mặc dù là rất cần thiết. Ngoài ra, khi một dự án đã được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thì ngoài cơ quan được phân công trình dự án, không rõ các chủ thể khác còn có quyền được trình dự án tòng tự hay không, nếu có thì sẽ giải quyết nh thế nào trong trường hợp cùng một dự án nhng lại có nhiều chủ thể trình?

- Trong trường hợp các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp, các kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội không được Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa vào dự án chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình ra Quốc hội xem xét quyết định thì quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể khi đó sẽ không được bảo đảm thực hiện.

III- Một số kiến nghị

Để việc đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh đạt hiệu quả, điều đầu tiên phải xuất phát từ khâu quy định và thực hiện quyền sáng kiến lập pháp. Vì vậy, theo chúng tôi, cần phải tiếp tục khẳng định và làm rõ, quy định cụ thể hơn một số vấn đề sau đây:

1. Trước hết, cần khẳng định rằng, việc quy định về quyền sáng kiến lập pháp là hết sức cần thiết, các quy định về chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp cũng như mức độ của sáng kiến lập pháp cho từng chủ thể như hiện nay là hợp lý. Vẫn nên quy định cho đại biểu Quốc hội có cả quyền trình dự án luật, pháp lệnh và quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh; còn các chủ thể là các cơ quan, tổ chức thì chỉ nên quy định duy nhất có quyền trình dự án luật, pháp lệnh. Có như vậy mới tăng cường được trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong công tác xây dựng pháp luật, tăng cường tính chủ động trong hoạt động của các đại biểu Quốc hội.

2. Thứ hai, cần phải làm rõ hình thức *kiến nghị về luật, pháp lệnh* với hình thức *đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* của các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp.

Hiện nay, các quy định của pháp luật hiện hành về kiến nghị về luật, pháp lệnh vẫn chưa rõ ràng, gây khó khăn trong việc thực hiện. Chưa có một văn bản pháp lý nào quy định yêu cầu đối với một kiến nghị về luật, pháp lệnh phải bao gồm những yếu tố nào. Trong khi đó, tại Đoạn 1, Khoản 2, Điều 22, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật xác định cụ thể các yêu cầu đối với một đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh là nêu rõ sự cần thiết phải ban hành văn bản, xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản, xác định các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo văn bản.

Về điểm này, chúng tôi cho rằng, về cơ bản trong một kiến nghị về luật, pháp lệnh cũng cần phải nêu rõ các yêu cầu như đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, tức là phải nêu rõ sự cần thiết phải ban hành văn bản, xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản, xác định các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo văn bản để làm cơ sở, căn cứ cho Quốc hội xem xét quyết định về sáng kiến lập pháp đó. Nhưng như vậy lại có sự giống nhau về yêu cầu giữa kiến nghị về luật, pháp lệnh với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, điều này có vẻ như khó có thể giải thích tại sao, pháp luật hiện hành lại chỉ trao cho các cơ quan, tổ chức quyền trình dự án luật, pháp lệnh chứ không trao cho các chủ thể này quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh như đối với đại biểu Quốc hội. Từ đó, đặt ra câu hỏi: liệu có nên tiếp tục quy định việc các chủ thể của sáng kiến lập pháp là cơ quan, tổ chức có quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh nữa hay không?

Theo chúng tôi, việc tiếp tục quy định cho các chủ thể của sáng kiến lập pháp có quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh là vẫn cần thiết, vì đây là cơ sở quan trọng cho việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội. Tuy nhiên, cần phải xác định rõ quyền này trong phạm vi quyền sáng kiến lập pháp. Trước hết, cần phải khẳng định rằng, không thể có quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh độc lập với quyền trình dự án luật, pháp lệnh và quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh, bởi vì về bản chất thì đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh cũng giống như sáng kiến về luật, pháp lệnh ở chỗ đều kiến nghị việc soạn thảo một dự án luật, pháp lệnh. Chúng ta cũng thấy rằng, các chủ thể có quyền trình dự án luật, pháp lệnh đều được pháp luật quy định có quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Do đó, theo chúng tôi thì giữa quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có mối quan hệ chặt chẽ với quyền trình dự án luật, pháp lệnh; quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh là bước đầu nhằm thực hiện quyền trình dự án luật, pháp lệnh. Điều đó có nghĩa là, khi các chủ thể đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh thì sau này họ chính là người trình dự án luật, pháp lệnh đó. Như vậy, theo quan điểm của chúng tôi, quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không tách rời quyền trình dự án luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức; về hậu quả pháp lý, nó khác hẳn với quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội ở chỗ không ràng buộc đại biểu đó phải trình dự án luật, pháp lệnh do mình kiến nghị.

3. Thứ ba, cần phải cải tiến quy trình xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhằm bảo đảm thực hiện quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể đã được Hiến pháp ghi nhận. Trong quy trình hiện nay, dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ; đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội; kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu

Quốc hội được gửi tới Ủy ban thường vụ Quốc hội để Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét và nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội đồng ý thì mới đưa vào dự án chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Quốc hội xem xét thông qua. Như vậy, trong quy trình này, vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội phần nào làm hạn chế quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể đã được Hiến pháp ghi nhận. Có thể xảy ra trường hợp đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh không được Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa ra để Quốc hội xem xét quyết định. Do đó, để bảo đảm thực hiện thực chất quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể, chúng tôi đề nghị đối với các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh đều phải được đưa ra Quốc hội xem xét, đồng thời cũng cần phải có ý kiến thẩm tra về các đề nghị, kiến nghị này gửi tới Quốc hội. Trên cơ sở xem xét các đề nghị, kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh, ý kiến của cơ quan thẩm tra, Quốc hội sẽ quyết định chương trình lập pháp của mình.

4. Thứ t, Quốc hội không nên quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mà chỉ nên coi đây dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Bởi vì, rất có thể trong thời gian 1 năm, 5 năm, tình hình kinh tế - xã hội của đất nước có nhiều biến chuyển, không phải lúc nào chúng ta cũng có thể dự báo hết được các yêu cầu lập pháp. Do vậy, nếu quyết định "*cứng*" một chương trình xây dựng luật, pháp lệnh sẽ làm chúng ta tự bó mình trong trường hợp muốn đưa ra xem xét một dự án nằm ngoài chương trình nhưng cần sớm ban hành nhằm đáp ứng tình hình thực tiễn đặt ra. Tất nhiên, tại Điều 23, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định: khi xét thấy cần thiết, Quốc hội có thể quyết định điều chỉnh chương trình, nhưng để điều chỉnh được chương trình phải qua một thủ tục phức tạp, tốn nhiều thời gian. Mặt khác, việc quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay, nhiều khi mới chỉ thể hiện mong muốn chủ quan của nhà làm luật chứ chưa chú trọng đến tính khả thi của chương trình. Vì vậy, chúng tôi đề nghị chúng ta vẫn nên có chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhưng chỉ nên dừng ở mức là bản dự kiến và việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nên theo kỳ họp Quốc hội, tức là trước khi Quốc hội họp một thời gian (1 tháng hoặc 2 tháng). Chính phủ, các cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội muốn trình một dự luật ra trước Quốc hội thì sẽ gửi đề nghị đó đến Ủy ban thường vụ Quốc hội, tại phiên họp đầu tiên của kỳ họp Quốc hội, Quốc hội sẽ quyết định chính thức chương trình kỳ họp. Có như vậy mới bảo đảm trên thực tế quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể đã được Hiến pháp ghi nhận, đồng thời cũng tạo chủ động cho Quốc hội trong hoạt động lập pháp của mình.

5. Thứ năm, cần bảo đảm các điều kiện về vật chất và bộ máy giúp việc để cho các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp thực hiện thực chất quyền sáng kiến lập pháp của mình, đặc biệt là các điều kiện đối với đại biểu Quốc hội. Hiện nay, pháp luật mới chỉ chú trọng đến việc bảo đảm các điều kiện để thực hiện các sáng kiến lập pháp của đại biểu Quốc hội chứ chưa chú trọng đến việc bảo đảm các điều kiện để đại biểu có thể đưa ra được các sáng kiến lập pháp./.

* Văn phòng Quốc hội

HOÀN THIỆN TRÌNH TỰ, THỦ TỤC THỰC HIỆN CÁC VIỆC CÔNG CHỨNG

NGUYỄN VĂN HOẠT*

Tóm tắt: "Cải cách hành chính không có nghĩa là phải cắt bớt, thu hẹp các thủ tục, mà chỉ nên cắt bỏ các thủ tục rườm rà, không cần thiết; giữ lại, thậm chí bổ sung những thủ tục hiệu quả, cần thiết". Trên tinh thần này, tác giả trao đổi về việc hoàn thiện trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng nhằm góp phần khắc phục tình trạng quá tải, phiền hà tại các phòng công chứng hiện nay.

Thời gian qua, bên cạnh mặt tích cực mà hoạt động công chứng đã đem lại cho xã hội, vẫn còn tình trạng "quá tải", phiền hà tại các phòng công chứng làm xấu đi hình ảnh về tổ chức và hoạt động của cơ quan công chứng. Để giải quyết tình trạng nói trên, cần phải có nhiều giải pháp khác nhau; trong đó có giải pháp rất quan trọng là: phải từng bước cải tiến và hoàn thiện trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng.

I. Thực trạng pháp luật về trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng

Thẩm quyền và phạm vi công chứng của các phòng công chứng là rất rộng¹. Để tổ chức thực hiện công chứng theo thẩm quyền, nhất thiết phải có trình tự, thủ tục cụ thể.

Trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng hiểu theo nghĩa khoa học pháp lý bao gồm cách thức, các bước, các hành vi mà người yêu cầu công chứng và công chứng viên phải tiến hành nhằm xác lập một việc thuộc thẩm quyền và phạm vi công chứng của cơ quan công chứng. Trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng hiểu theo nghĩa hành chính là các hồ sơ, điều kiện cần và đủ để thực hiện một việc công chứng mà cá nhân, tổ chức có yêu cầu công chứng phải xuất trình khi có nhu cầu công chứng và cách thức tiếp nhận, thời hạn giải quyết, thái độ trách nhiệm của công chứng viên khi thực hiện nhiệm vụ giải quyết các yêu cầu công chứng của cá nhân, tổ chức.

Theo pháp luật hiện hành, có các trình tự, thủ tục thực hiện các loại việc công chứng sau đây:

- Trình tự, thủ tục công chứng bản sao giấy tờ;
- Trình tự, thủ tục công chứng bản dịch các giấy tờ, tài liệu;
- Trình tự, thủ tục công chứng chữ ký cá nhân;
- Trình tự, thủ tục công chứng các hợp đồng đã đọc soạn thảo sẵn;
- Trình tự, thủ tục công chứng các hợp đồng do công chứng viên soạn thảo giúp hoặc theo mẫu;
- Trình tự, thủ tục công chứng di chúc;
- Trình tự, thủ tục công chứng văn bản thoả thuận phân chia di sản;
- Trình tự, thủ tục công chứng văn bản khai nhận di sản thừa kế;
- Trình tự, thủ tục công chứng văn bản từ chối nhận di sản thừa kế (...).

1. Trình tự, thủ tục thực hiện một số loại việc công chứng cụ thể

Để làm rõ nội dung cần phải hoàn thiện trình tự thủ tục thực hiện các việc công chứng nhằm góp phần cải cách thủ tục hành chính trong giai đoạn hiện nay, chúng tôi xin đọc phân tích thực trạng trình tự, thủ tục thực hiện một số việc công chứng tiêu biểu, đã và đang là vấn đề bức xúc mà d luận xã hội quan tâm.

1.1. Trình tự, thủ tục công chứng bản sao giấy tờ

Hiện nay, nhiều cá nhân công dân và các tổ chức chưa hiểu rõ vai trò và chức năng của cơ quan công chứng nên có hiện tượng quá lạm dụng việc chứng nhận bản sao của cơ quan công chứng. Bởi vậy, hàng ngày số lượng người đến các phòng công chứng để sao giấy tờ, tài liệu rất đông, dẫn đến hiện tượng quá tải về nhu cầu chứng nhận các bản sao giấy tờ tài liệu.

Trên thực tế, vào những ngày cao điểm, có phòng công chứng mỗi ngày phải tiếp từ 500 đến 600 lượt người yêu cầu chứng nhận bản sao với 3000 đến 4000 văn bản. Trung bình mỗi phòng công chứng có từ 3 công chứng viên trở lên và khoảng 10 nhân viên nghiệp vụ. Nếu xét con số đó đối góc độ cơ học thì không thể đánh giá hết cường độ lao động cực nhọc của các công chứng viên và nhân viên nghiệp vụ của các phòng công chứng. Tình trạng trên không những gây phiền hà, khó khăn cho người có yêu cầu công chứng mà còn tạo ra sức ép rất vất vả cho cán bộ, nhân viên của các phòng công chứng. Không chỉ có vậy, việc tiếp nhận và giải quyết công chứng bản sao còn dễ xảy ra rất nhiều phản ứng gay gắt từ phía người có yêu cầu công chứng khi bị từ chối công chứng bản sao. Thực tế cho thấy, trình độ pháp lý của cán bộ ở nhiều cấp, nhiều ngành còn hạn chế nên có rất nhiều loại văn bản, giấy tờ đã đọc cấp không đúng thẩm quyền, không rõ nội dung và mục đích. Ví dụ, Hợp tác xã nông nghiệp cấp đất xây nhà ở cho xã viên, Thủ trưởng đơn vị quân đội ra quyết định cấp đất xây nhà cho cán bộ, chiến sỹ thuộc đơn vị mình; thậm chí việc giải quyết quyền lợi của công dân đáng ra phải được thể hiện bằng văn bản hành chính của cấp có thẩm quyền nhng có nhiều trường hợp chỉ là bút tích phê duyệt của người lãnh đạo cấp nào đó vào trong tờ đơn của công dân. Về phía người có yêu cầu công chứng, họ tin rằng các loại giấy tờ mà họ đang có là hoàn toàn hợp pháp. Việc từ chối tiếp nhận giải quyết của công chứng viên không phải lúc nào cũng thoả mãn yêu cầu của người đến công chứng bản sao. Nhiều người cho đây là hành vi nhữn nhiều, hạch sách và cửa quyền của cơ quan công chứng.

1.2. Trình tự, thủ tục công chứng bản dịch giấy tờ, tài liệu

Theo quy định của Nghị định số 75 thì việc công chứng bản dịch từ tiếng nước ngoài sang tiếng Việt hoặc ngược lại thuộc thẩm quyền riêng của phòng công chứng. Đây là loại việc chiếm tỷ trọng lớn cả về số lượt người và lượng văn bản, chỉ đứng thứ hai sau việc sao giấy tờ tại các phòng công chứng.

Tuy nhiên, trình tự, thủ tục tiếp nhận và giải quyết bản dịch hiện nay cũng còn có nhiều vấn đề bất cập, có những việc đã gây nên những khiếu nại không cần thiết của người có yêu cầu công chứng bản dịch. Điều này có nguyên nhân từ trình độ ngoại ngữ của nhân viên tiếp nhận bản dịch còn hạn chế, trong khi nhu cầu dịch các thứ tiếng rất phong phú đa dạng. Đồng thời, còn do sự sắp xếp, bố trí công chứng viên giải quyết công chứng bản dịch chưa hợp lý, không có công chứng viên chuyên trách, dẫn đến quan điểm giải quyết các bản dịch là khác nhau, đối với cùng một yêu cầu công chứng bản dịch nhng công chứng viên này giải quyết, còn công chứng viên khác thì từ chối. Điều này gây khó hiểu cho người có yêu cầu công chứng bản dịch. Trình tự, thủ tục tiếp nhận và giải quyết công chứng bản dịch còn thiếu khoa học, có trường hợp làm thất lạc hoặc lẫn hồ sơ dịch của khách.

1.3. Trình tự, thủ tục công chứng các loại hợp đồng

Trong thực tiễn, trình tự, thủ tục tiếp nhận và giải quyết các hợp đồng còn có nhiều bất cập. Ví dụ trong trường hợp công chứng "*Hợp đồng mua bán nhà ở*", pháp luật không có quy định cụ thể, thống nhất các loại giấy tờ nào là hợp lệ để chứng minh quyền sở hữu tài sản; tính hợp pháp, chính xác của giấy tờ về quyền sở hữu đọc hiểu là giấy tờ đó có đọc cấp đúng thẩm quyền hay không; tài sản nói trong các giấy tờ đó có đúng với tài sản đem giao dịch hay không? Trên thực tế các giấy tờ này rất

lộn xộn, thiếu chính xác về nội dung. Do yêu cầu của pháp luật, công chứng viên phải chịu trách nhiệm về tính xác thực của việc ký kết hợp đồng, cho nên họ thông có các yêu cầu khắt khe về thủ tục và hồ sơ đối với người có yêu cầu công chứng các loại hợp đồng. Nếu công chứng viên nắm rõ được các quan hệ pháp lý của hợp đồng, anh ta có thể yêu cầu chính xác các hồ sơ mà người có yêu cầu công chứng hợp đồng cần phải nộp; nhng cũng có những công chứng viên không nắm chắc quan hệ pháp lý của hợp đồng nên hớng dẫn thủ tục không chính xác, dẫn đến tình trạng làm cho người có yêu cầu công chứng hợp đồng phải đi lại nhiều lần, thậm chí sau nhiều lần đi lại, yêu cầu công chứng hợp đồng bị từ chối với nhiều lý do khác nhau do công chứng viên đưa ra. Điều này gây bất bình cho nhiều cá nhân và tổ chức, thậm chí họ đã có những đánh giá tiêu cực đối với hoạt động công chứng hiện nay.

2. Nhận định và đánh giá

Qua sự phân tích và đánh giá trình tự, thủ tục thực hiện một số việc công chứng tiêu biểu của các phòng công chứng nói trên, nhìn từ góc độ thủ tục, thấy nổi lên hai nguyên nhân căn bản dẫn đến sự "quá tải" và phân nản về cách giải quyết việc công chứng hiện nay nh sau:

Một là, do pháp luật của Nhà nước còn thiếu những quy định cụ thể về trình tự, thủ tục các việc làm công chứng, cũng nh các văn bản pháp luật liên quan thiếu tính đồng bộ.

Điều này phản ánh một thực tế là pháp luật về công chứng cha theo kịp những đòi hỏi của thực tế. Nhiều giao dịch dân sự, kinh tế và thương mại xuất hiện, đòi hỏi được chứng nhận của công chứng viên nhng các văn bản pháp luật về công chứng cha đề cập.

Đồng thời, do đặc thù của giai đoạn đầu chuyển đổi nên các cơ quan công chứng ở nước ta tính chuyên trách cha cao, phân công về phạm vi, thẩm quyền công chứng vừa manh mún, vừa tản mạn.

Hai là, do đòi hỏi của pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chứng viên rất cao, dẫn đến thái độ thận trọng quá mức của công chứng viên khi tiếp nhận giải quyết việc công chứng. Công chứng viên thông có những đòi hỏi về thủ tục hồ sơ quá khắt khe làm cho người có yêu cầu công chứng có cảm giác bị gây phiền hà, bị sách nhiễu.

II. Hoàn thiện trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng

1. Quy định chi tiết về trình tự, thủ tục thực hiện việc công chứng

Pháp luật hiện nay chỉ mới quy định trình tự, thủ tục thực hiện đối với một số việc công chứng cụ thể mà không có quy định thành một trình tự, thủ tục pháp lý chung, bắt buộc thực hiện đối với mọi việc công chứng. Bởi thế, việc hoàn thiện trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng tại các phòng công chứng đã và đang trở thành vấn đề cấp thiết trong giai đoạn hiện nay để phục vụ tốt hơn các yêu cầu công chứng của cá nhân và tổ chức.

Thấy rõ được yêu cầu điều chỉnh và hoàn thiện pháp luật hiện hành về trình tự, thủ tục công chứng, phòng công chứng phải tập hợp các yêu cầu xuất hiện từ thực tiễn thực hiện các việc công chứng để đề xuất, kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền mà cụ thể là Bộ T pháp để có căn cứ sớm ban hành các quy định định thống nhất về trình tự, thủ tục bắt buộc khi thực hiện việc công chứng.

Trước mắt, trong khi chờ các cơ quan có thẩm quyền ban hành các quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng, để giải toả kịp thời tình trạng quá tải hiện nay về công chứng bản sao tại các phòng công chứng, một mặt nên chủ động mở thêm các cửa tiếp nhận và giải quyết bản sao; đổi mới dây chuyền tiếp nhận và giải quyết bản dịch, bố trí công chứng viên có trình độ ngoại ngữ chuyên trách mảng này. Đối với các trình tự, thủ tục tiếp nhận các yêu cầu công chứng hợp đồng phải tiến hành họp các công chứng viên và nhân viên nghiệp vụ công chứng xây dựng quy trình tiếp nhận hồ sơ và thống nhất các nội dung cụ thể hồ sơ của từng việc công chứng hợp đồng. Khi đã

thống nhất đọc về trình tự, thủ tục tiếp nhận và giải quyết các yêu cầu công chứng hợp đồng thì phải niêm yết công khai tại vị trí thuận lợi để người có yêu cầu công chứng tiện theo dõi và chấp hành. Các biển, biểu phải kẻ to, rõ và đặc biệt phải ghi rõ thời hạn giải quyết từng việc khi đã thụ lý đầy đủ hồ sơ. Phối hợp với các cơ quan có liên quan để tuyên truyền về thẩm quyền và phạm vi thực hiện các việc làm công chứng để d luận và người có yêu cầu công chứng hiểu rõ hơn về hoạt động công chứng.

2. Phải đặt yếu tố dân chủ lên hàng đầu

Nghị định số 75 quy định: "*Cơ quan nhà nước có thẩm quyền công chứng, chứng thực phải bố trí nơi tiếp người yêu cầu công chứng, chứng thực thuận lợi, văn minh, lịch sự, bảo đảm trật tự và dân chủ*".

Trình tự, thủ tục công chứng liên quan chặt chẽ đến vấn đề dân chủ trong hoạt động công chứng. Dân chủ trong khi tiếp nhận và giải quyết các yêu cầu công chứng không chỉ là đòi hỏi khách quan của quá trình dân chủ hoá hoạt động của cơ quan nhà nước mà trên thực tế đã trở thành nhân tố quan trọng thúc đẩy hoạt động công chứng phát triển.

Công chứng viên hoặc nhân viên nghiệp vụ công chứng phải lắng nghe các yêu cầu công chứng của cá nhân, tổ chức. Bằng hiểu biết pháp luật của mình, công chứng viên hoặc nhân viên nghiệp vụ công chứng hướng dẫn cho cá nhân, tổ chức các quy định pháp luật liên quan đến yêu cầu công chứng để họ hiểu rõ quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp, ý nghĩa và hậu quả pháp lý của việc công chứng. Khi cần thiết, theo yêu cầu của cá nhân, tổ chức, công chứng viên soạn thảo các văn bản liên quan, thể hiện chính xác và đầy đủ nguyện vọng, ý chí của các bên tham gia giao dịch. Với việc làm nh vậy, công chứng viên và nhân viên nghiệp vụ công chứng đọc coi nh là những "*nhà t vấn chuyên nghiệp*", những "*thẩm phán phòng ngừa*".

Trong khi làm việc, công chứng viên phải là người tận tụy, khách quan và trung thực. Thái độ, trách nhiệm và hiệu quả công việc của công chứng viên hoặc nhân viên nghiệp vụ công chứng không chỉ đem lại niềm tin của nhân dân đối với mỗi phòng công chứng, mà còn giúp nhân dân hiểu biết, tin t- ởng vào chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Những việc công chứng đã đọc thụ lý phải đọc giải quyết nhanh chóng, kịp thời theo hống thuận tiện và đúng pháp luật. Trờng hợp các yêu cầu công chứng không thuộc thẩm quyền giải quyết của phòng công chứng, công chứng viên hoặc nhân viên nghiệp vụ công chứng phải hướng dẫn người có yêu cầu công chứng đến cơ quan có thẩm quyền. Nếu từ chối yêu cầu công chứng của cá nhân, tổ chức thì công chứng viên phải giải thích rõ lý do; trong trờng hợp cần thiết phải từ chối bằng văn bản.

Để đảm bảo dân chủ, tại trụ sở phòng công chứng phải niêm yết lịch làm việc, quy chế tiếp dân, thẩm quyền, thủ tục, trình tự công chứng, chứng thực và lệ phí công chứng. Các nội dung niêm yết phải rõ ràng, dễ hiểu, để người có yêu cầu công chứng thực hiện và giám sát việc thực hiện của phòng công chứng.

Tại các phòng công chứng, không đọc để xảy ra các hiện tượng hách dịch, cửa quyền, những nhiễu hoặc xâm phạm quyền tự quyết định của cá nhân, tổ chức. Việc tiếp nhận và giải quyết các yêu cầu công chứng phải đọc thực hiện tại trụ sở phòng công chứng.

Tính dân chủ trong hoạt động công chứng còn thể hiện ở việc giải quyết khiếu nại của người có yêu cầu công chứng đối với phòng công chứng và công chứng viên. Theo đó, người yêu cầu công chứng có quyền khiếu nại việc từ chối công chứng không đúng với quy định của pháp luật. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hành vi trái pháp luật của công chứng viên và nhân viên phòng công chứng phải thực hiện đúng Luật khiếu nại, tố cáo và Điều 67, Nghị định số 75. Xu thế xã hội hoá, tính dân chủ ngày càng sâu rộng hơn trong tổ chức và hoạt động công chứng đã và đang tạo đà cho hoạt động

công chứng phát triển mạnh mẽ, đáp ứng kịp thời những yêu cầu ngày càng phong phú và đa dạng của cá nhân và tổ chức trong quan hệ dân sự, kinh tế thương mại và các quan hệ xã hội khác.

III. Kết luận

Thực tế cho thấy việc quy định trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng hiện nay là thiếu cơ sở khoa học, từ đó dẫn đến tình trạng không thống nhất về thao tác của các công chứng viên trong việc thực hiện một việc công chứng cụ thể. Chúng ta cũng biết rằng, cải cách hành chính không có nghĩa là phải cắt bớt, thu hẹp các thủ tục mà chỉ nên cắt bỏ các thủ tục rườm rà, không cần thiết; đồng thời phải giữ lại, thậm chí bổ sung thêm những thủ tục pháp lý cần thiết, đảm bảo cho hoạt động của bộ máy nhà nước được đồng bộ, nhịp nhàng, thuận tiện. Chính vì vậy, pháp luật về công chứng phải sớm có các quy định một cách cụ thể, chi tiết về trình tự, thủ tục thực hiện các việc công chứng.

Mỗi công chứng viên phải tự trau dồi kiến thức pháp luật, nắm vững các kiến thức của từng loại quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại và các quan hệ xã hội khác. Đặc biệt, từng công chứng viên phải nắm vững các quy định của Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai... và các văn bản dưới luật do Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố cũng như các ngành chức năng của trung ương và địa phương ban hành. Bên cạnh đó, mỗi công chứng viên phải không ngừng rèn luyện đạo đức tác phong để có phong cách làm việc khoa học, tận tụy và chính xác, có thái độ tận tình, chu đáo khi tiếp khách yêu cầu công chứng./.

** Văn phòng HDND và UBND TP. Hà Nội*

-
1. Xem: Nghị định số 75/2000/NĐ-CP ngày 08/12/2000 của Chính phủ về Công chứng, chứng thực (sau đây gọi tắt là Nghị định số 75).

VIỆC LẤY Ý KIẾN NHÂN DÂN TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT HIỆN NAY

VÕ TRÍ HẢO*

Tóm tắt: *Phân tích những bất cập trong việc lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật, pháp lệnh hiện nay nh: cha xác định đợc những dự luật nào cần lấy ý kiến, cách thức, thời gian lấy ý kiến..., tác giả kiến nghị hoàn thiện một số quy định pháp luật có liên quan.*

Chúng ta đang xây dựng Nhà nớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Do đó, một logic tất yếu là pháp luật của chúng ta phải của dân, do dân và vì dân, phải xuất phát từ ý chí nhân dân. Nhân dân có thể trực tiếp quyết định qua các hình thức dân chủ trực tiếp nh trng cầu dân ý hoặc đợc biết, đợc lấy ý kiến trước lúc ban hành. Vì vậy, việc lấy ý kiến nhân dân trong xây dựng pháp luật cần đợc nghiên cứu trong tiến trình xây dựng nhà nớc pháp quyền.

Lấy ý kiến nhân dân cho các dự án luật, pháp lệnh là sự phản ánh ý chí thái độ của nhân dân đối với các dự án đó, nhng chủ thể quyết định cuối cùng vẫn là Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, để tăng tính dân chủ, tăng hiệu quả, tính toàn diện của dự luật, pháp lệnh thì kết quả lấy ý kiến nhân dân là một căn cứ rất quan trọng mà các nhà lập pháp phải nghiên cứu kỹ. Nhng việc lấy ý kiến nhân dân hiện nay còn nhiều bất cập. Bài viết này trao đổi bớc đầu về những điểm bất cập đó và đề xuất một số giải pháp.

Dự luật nào sẽ lấy ý kiến nhân dân?

Thực trạng

Hiện nay, chúng ta cha có những tiêu chí *định tính* để xác định những dự luật nào sẽ lấy ý kiến nhân dân.

Khoản 1 Điều 39 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, pháp lệnh nh sau: "...*Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự án luật, dự án pháp lệnh, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh...*".

Quy định này cha có những tiêu chí định tính để xác định loại dự luật, pháp lệnh nào cần phải lấy ý kiến nhân dân trước khi ban hành. Việc quyết định dự án luật, pháp lệnh nào đợc ra lấy ý kiến nhân dân cũng nh nội dung, phạm vi, thể thức và thời gian lấy ý kiến nhân dân hoàn toàn do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định.

Nếu quan niệm pháp luật bắt nguồn từ nhân dân thì ý chí nhân dân cần đợc phản ánh một cách sát thực. Muốn đợc phản ánh một cách sát thực thì không chỉ nội dung phản ánh, phản ánh nh thế nào mà cái quan trọng đầu tiên là phải đợc phản ánh, nhân dân phải đợc hỏi ý kiến. Cần phải quan niệm nhân dân đợc hỏi ý kiến với t cách là người chủ quyền lực chứ không phải là thiết chế t vấn đợc Nhà nớc hỏi đến khi Nhà nớc cảm thấy cần. Việc quy định cho cơ quan nhà nớc toàn quyền quyết định việc hỏi ý kiến tại Điều 39 của Luật ban hành văn bản pháp luật năm 1996 là cha hợp lý, làm giảm đi ý nghĩa của việc hỏi ý kiến nhân dân. Sự kết hợp giữa nhân dân và Nhà nớc trong nền cai trị dân chủ vừa nhằm thiết lập trật tự, đồng thời bảo đảm giám sát của nhân dân đối với bộ máy nhà nớc. Diễn đạt theo cách lý giải của James Madison trong "*Luận về hiến pháp liên bang*"¹ thì, "nếu mọi

công dân là thiên thần thì không cần đến chính phủ. Nếu thiên thần điều hành chính phủ thì không cần đến sự giám sát từ bên trong cũng nh từ bên ngoài". Trên thực tế, chính phủ cũng gồm những con người, vì vậy sự tham gia dân chủ và giám sát của nhân dân là cần thiết.

Trong hoạt động lập pháp, một số nớc có quy định công thức nh sau: dự thảo hiến pháp và những dự luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thì phải thăm dò ý kiến nhân dân; nguyên thủ quốc gia hoặc ít nhất 1/3 thành viên nghị viên có thể yêu cầu nghị viên thảo luận, xem xét việc đưa dự luật ra thăm dò ý kiến nhân dân².

Giải pháp

Để xác định rõ hơn những loại dự án luật, pháp lệnh nào cần đưa ra lấy ý kiến nhân dân, theo chúng tôi, Khoản 1, Điều 39 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên sửa lại nh sau:

"Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, pháp lệnh liên quan quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, gồm những dự án luật, pháp lệnh liên quan các lĩnh vực sau đây³:

a. Chủ quyền quốc gia.

b. Thành lập, tổ chức và thẩm quyền của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân các cấp.

c. Tội phạm và hình phạt.

d. Các thiết chế dân sự cơ bản.

e. Các hệ thống kinh tế thiết yếu và hệ thống thuế, tài chính, hải quan, ngoại thương.

f. Tố tụng và hệ thống tài phán.

Phạm vi, cách thức và thời gian lấy ý kiến nhân dân

Thực trạng

1. Việc xác định phạm vi, cách thức và thời gian lấy ý kiến nhân dân còn cha đọc quy định rõ ràng.

Khoản 2, Điều 39 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 giao Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định phạm vi, thể thức, thời gian lấy ý kiến tùy thuộc các dự luật và tình hình cụ thể mà không theo một quy tắc định trước. Ở đây, có vấn đề định hớng thảo luận và phạm vi những vấn đề lấy ý kiến. Theo chúng tôi, khi một dự luật đọc đưa ra thì các định hớng thảo luận chỉ là khuyến nghị chứ không nên giới hạn trong phạm vi một số điều hoặc vấn đề.

Tuy nhiên, muốn việc lấy ý kiến nhân dân đọc hiệu quả hơn, trước hết phải công bố và giải thích để nhân dân nắm đọc nội dung cơ bản của dự luật, những chính sách và quyền lợi sẽ đọc điều chỉnh trong dự luật, những ý kiến quan điểm khác nhau... Công việc này chủ yếu đọc thực hiện thông qua các phương tiện thông tin đại chúng và một số diễn đàn (mà chúng tôi sẽ bàn đến ở phần sau).

2. Hiện nay việc lấy ý kiến nhân dân đọc tiến hành chủ yếu theo các cách sau:

a) *Tổ chức thảo luận tập thể theo địa bàn cư trú (nh tổ dân phố, phòng, xã...).* Đây là cách làm khá phổ biến và có ưu điểm thu thập thông tin rộng rãi, phản ánh lợi ích của nhiều thành phần, tầng lớp xã hội; đồng thời, phản ánh đọc các đặc thù địa phương.

Cách làm này gặp phải ba trở ngại:

Thứ nhất, khó thảo luận tập trung vấn đề do thành phần xã hội trong cộng đồng khác nhau về quan điểm, về trình độ học vấn, nhận thức và lợi ích. Các thành viên nhiều lúc thấy lợi ích mâu thuẫn nhau và thấy tiếng nói của mình kém hiệu quả, kém thu hút và tất yếu là khó tổng kết, đánh giá kết quả lấy ý kiến.

Thứ hai, khó thu hút đọc đầy đủ nhân dân tham gia vì khó sắp xếp thời gian đáp ứng yêu cầu của mọi người.

Thứ ba, việc lấy ý kiến nhân dân theo cách này đòi hỏi kinh phí lớn hơn việc lấy ý kiến tại các cơ quan, đoàn thể, tổ chức xã hội nghề nghiệp, vì thông phải chi cho việc thành lập ra ban tổ chức và có thể phải chi cho những người tham gia để thu hút dân chúng. Chi phí này có thể lấy từ nhiều nguồn, có thể từ nguồn ngân sách (trích trong kinh phí làm luật hoặc do Ủy ban nhân dân quyết định) hoặc từ các nguồn hỗ trợ khác. Việc quản lý các nguồn kinh phí này rất khó.

Cách thức này đã được áp dụng đối với một số dự thảo luật liên quan các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, có đối tượng điều chỉnh rộng, không đòi hỏi chuyên môn sâu từ phía người tham gia góp ý. Ví dụ nh: Dự án Luật Dân sự, Dự án Luật khiếu nại, tố cáo, Dự thảo Nghị quyết sửa đổi Hiến pháp năm 1992....

b) *Tổ chức thảo luận tại các cơ quan, đoàn thể, tổ chức xã hội nghề nghiệp*. Cách này khắc phục được hầu hết những nhược điểm của cách trước. Các thành viên thuộc về một tổ chức, đoàn thể nhất định có kỷ luật chặt chẽ nên việc tập hợp thảo luận đọc dễ dàng và việc sử dụng những thiết chế sẵn có vào tổ chức đó sẽ tiết kiệm được kinh phí; các thành viên có trình độ nhận thức tương đối đồng đều, lợi ích tương đối giống nhau nên sẽ thảo luận một cách tập trung và phản ánh đúng lợi ích của ngành, nhóm đó.

Cách thảo luận này đặc biệt có ý nghĩa tại các cơ quan, tổ chức liên quan đến hoạt động áp dụng pháp luật nh Tòa án, Viện kiểm sát, các cơ quan nghiên cứu pháp luật nh các viện nghiên cứu, trường đại học hoặc các tổ chức nghề nghiệp của những người hoạt động trong lĩnh vực pháp luật nh hội luật gia, đoàn luật s... Đây là tổ chức của những người am hiểu về pháp luật và có cái nhìn toàn diện đối với các dự luật. Lợi ích của họ thông không liên quan trực tiếp đến các dự luật nên ý kiến thông khách quan. Đây là loại ý kiến chuyên gia, vừa có tác dụng đóng góp, vừa giúp định hướng d luận xã hội.

Trong thực tiễn Việt Nam, cách này được áp dụng song song với cách thứ nhất hoặc áp dụng độc lập nếu việc góp ý dự thảo đòi hỏi kiến thức chuyên môn hoặc dự thảo chỉ liên quan một nhóm đối tượng hẹp.

Cách lấy ý kiến theo cơ quan, tổ chức, nghiệp đoàn có nhược điểm là hạn chế đối tượng đóng góp và có thể không khách quan khi dự luật liên quan đến quyền lợi của một ngành, nghiệp đoàn, hoặc cơ quan nào đó.

c) *Cách lấy ý kiến theo phương pháp điều tra xã hội học*, tức là dùng bảng hỏi hoặc phỏng vấn trực tiếp từng người. Cách làm này cho phép thu được những gì mà mình muốn bằng cách thiết kế bảng hỏi phù hợp và kết quả thu được khá trung thực, khả năng "*bóp méo ý kiến*" từ những người tổ chức được giảm xuống.

Tuy nhiên, phương pháp này chỉ được áp dụng để lấy ý kiến về một số vấn đề có nhiều ý kiến trái ngược nhau và có các phương án lựa chọn khá rõ ràng. Hơn nữa, bảng hỏi áp dụng trong trường hợp này thường là bảng hỏi "*đóng*", không có cơ hội cho việc bình luận, phân tích dự luật. Phương pháp này đòi hỏi nhiều thời gian, nhân lực cho việc điều tra cũng nh xử lý dữ liệu, khá tốn kém so với điều kiện của Việt Nam nên khó có thể áp dụng với quy mô lớn, thông xuyên.

d) Hiện nay, với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ tin học và Internet, có thể mở ra *hóng thứ t*. Đó là việc *thành lập các trang Web để tạo diễn đàn thảo luận các vấn đề của dự luật*; thành lập ra các hộp th điện tử để có thể nhận ý kiến đóng góp, thực hiện các bảng hỏi và xử lý một cách tự động. Hiện nay, số máy thuê bao in Internet còn ít nhng trong tong lai gần thì phong pháp này có thể áp dụng cho các thành phố lớn. Đặc biệt là thành phố Hồ Chí Minh, nơi đang triển khai mô hình "*chính phủ điện tử*".

Giải pháp

1. Nh vậy, lấy ý kiến theo cách thức nào cũng nên tùy thuộc vào tính chất của dự luật, có tính đến u điểm của từng cách thức. Nếu dự luật liên quan đến lợi ích của nhiều tầng lớp xã hội, liên quan đến các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, các vấn đề cơ bản của quốc gia thì cần lấy ý kiến theo cách thức nhất. Cần xây dựng và ban hành quy định về cơ cấu, tổ chức thực hiện việc lấy ý kiến theo cách thức này. Theo chúng tôi, cần sử dụng các thiết chế trong các cuộc bầu cử quốc gia vào quá trình lấy ý kiến nhân dân.

Nếu dự luật có nhiều nội dung chuyên sâu, nên lấy ý kiến trong giới chuyên môn. Cần phải tạo các diễn đàn để cho các ý kiến khác nhau được thể hiện; tránh cách làm thiếu khách quan của cơ quan tổ chức lấy ý kiến khi lựa chọn cơ quan hỏi ý kiến.

Trên cơ sở mạng tin học điện rộng của Chính phủ hiện nay, Nhà nớc nên xây dựng thêm các diễn đàn thông tin và trao đổi về chính sách, pháp luật và phục vụ việc lấy ý kiến trực tuyến theo cách thứ t.

2. Cần có quy tắc xác định nội dung, phạm vi, thể thức và thời gian lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh. Thời gian phải đủ dài, thông tin phải đầy đủ để nhân dân có thể hiểu đúng nội dung của dự thảo. Chủ tịch nớc, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, hoặc ít nhất 1/3 số đại biểu Quốc hội có thể yêu cầu Quốc hội thảo luận, xem xét đa một số dự án luật, dự án pháp lệnh ra lấy ý kiến nhân dân. Tiếp đó, không nên để UBTVQH quyết định tùy theo từng dự án một. Bởi vậy, Khoản 2 Điều 39 nên sửa thành: "*Nội dung, phạm vi, thể thức và thời gian lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh do Ủy ban thường vụ quy định ...*"⁴.

3. Để tăng cường tính khách quan, sự giám sát của nhân dân vào quá trình lấy ý kiến nhân dân và tạo niềm tin của nhân dân đối với kết quả và ý nghĩa của việc thăm dò ý kiến nhân dân, nên bổ sung vào Khoản 3, Điều 41 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật nh sau:

"Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội nghề nghiệp và các cơ quan thông tin, báo chí có quyền cử đại diện đến giám sát quá trình lấy ý kiến nhân dân từ lúc bắt đầu tiến hành đến lúc tập hợp, xử lý kết quả lấy ý kiến nhân dân. Việc cử đại diện tham gia giám sát phải thông báo trước 5 ngày cho cơ quan tiếp nhận".

Tập hợp, tiếp thu ý kiến nhân dân

1. Việc tập hợp, xử lý ý kiến nhân dân rất quan trọng. Nếu không làm tốt khâu này thì mọi hoạt động ở giai đoạn trước trở nên vô nghĩa. Việc tập hợp xử lý ý kiến nhân dân phải bảo đảm các yêu cầu:

- *Đầy đủ*: Mọi đóng góp dới các hình thức (nh: kết luận của hội thảo các diễn đàn thảo luận của nhân dân, th từ gửi trực tiếp; ý kiến thu nhận đọc của các đại biểu Quốc hội qua tiếp xúc với cử tri; ý kiến đóng góp mà các cơ quan nhà nớc, tổ chức khác nhận đọc) đều phải được thu thập và xử lý.

- *Thống nhất*: Mọi thông tin, ý kiến liên quan đến dự án đều phải tập trung tại một đầu mối để xử lý. Đối với dự thảo luật, pháp lệnh, đầu mối cuối cùng này là Văn phòng Quốc hội.

- *Phải khách quan, trung thực, chính xác toàn diện:* Việc tập hợp, xử lý các ý kiến đóng góp khách quan, trung thực sẽ giúp các nhà làm luật có cái nhìn sát thực và tạo cho những người đóng góp ý kiến tin rằng ý kiến của mình được phản ánh, hành động của mình có ý nghĩa. Điều này cũng góp phần làm tăng niềm tin nhân dân vào Đảng, Nhà nước.

2. Đối chiếu với những yêu cầu trên đây, có thể nhận thấy trong thực tiễn, việc tập hợp, xử lý các ý kiến hiện nay của nhân dân đã có sự phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội có trách nhiệm thẩm tra dự án và cơ quan soạn thảo; đáp ứng được các yêu cầu nêu trên. Nhưng pháp luật chưa xác định rõ trách nhiệm chính thuộc về cơ quan nào⁵. Trong việc phối hợp nghiên cứu, tiếp thu ý kiến nhân dân cũng chưa có các quy định cụ thể về thành phần, chức năng của các bộ phận làm công tác này, vai trò của cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra đối với bộ phận này. Thực tế thì việc nghiên cứu tiếp thu ý kiến nhân dân thông do ban soạn thảo tiến hành. Sự phối hợp trong việc lấy ý kiến nhân dân giữa cơ quan trình dự thảo, cơ quan thẩm tra và các cơ quan, tổ chức khác (theo Điều 41 nói trên) chưa thể hiện tốt.

Mặt khác, các ý kiến về hiệu quả điều chỉnh của các văn bản luật, báo cáo của các cuộc thăm dò d luận do các tạp chí, tổ chức phi chính phủ tiến hành rất có ý nghĩa trong việc soạn thảo các văn bản pháp luật. Vì vậy, theo chúng tôi cần thành lập một Trung tâm thăm dò, phân tích d luận và lấy ý kiến nhân dân thuộc Văn phòng Quốc hội.

Nh vậy, cần sớm sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm quy định rõ hơn nữa mối quan hệ và trách nhiệm của Văn phòng Quốc hội, cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định và các cơ quan khác trong việc phối hợp tổ chức lấy ý kiến; tiếp nhận, phân loại và xử lý ý kiến của nhân dân./.

* *Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

-
1. Trích theo Nathan Glick, *Khái quát về chính phủ Hoa Kỳ*, United States Information Agency, 1990, trang 40.
 2. Theo Giáo s ICHIASHI của Đại học Nagoya, Nhật Bản tại hội thảo về ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại Bộ T pháp tổ chức ngày 15/10/2001.
 3. Tham khảo Điều 8 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Trung Quốc.
 4. Chữ "quy định" có nghĩa là theo một quy tắc định trước.
 5. Xem Tờ trình số 4591/PC ngày 14/9/96 về dự án luật thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành văn bản QPPL-Mục III.1.