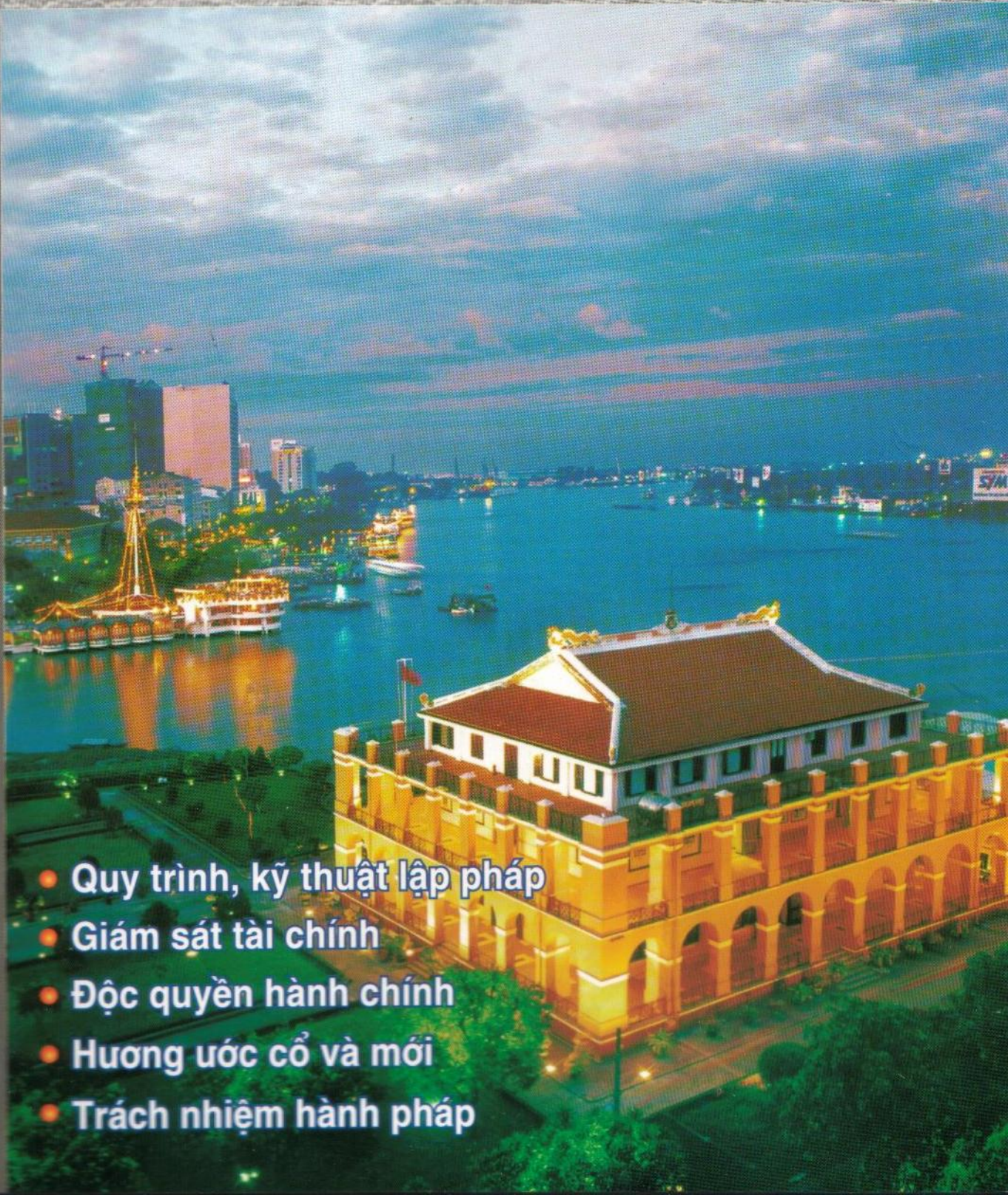


Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

- 
- Quy trình, kỹ thuật lập pháp
 - Giám sát tài chính
 - Độc quyền hành chính
 - Hương ước cổ và mới
 - Trách nhiệm hành pháp

NCLP

TRỤ SỞ
27A Vông Thị - Tây Hồ
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@hn.vnn.vn

BAN CỐ VẤN
Vũ Mão
TS. Vũ Đức Khiển
TS. Trần Ngọc Đông
Trần Quốc Thuận

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

PHÁT HÀNH
Tại Hà Nội:
ĐT: 080-43364
Tại TP. Hồ Chí Minh:
ĐT: 080-83771

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN
Số 117/GP ngày 30/3/2001
của Bộ Văn hoá - Thông tin

TÀI KHOẢN
944.25.008
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Tại kho bạc nhà n-ớc
Quận Tây Hồ - Hà Nội

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- H-óng tới nền dân chủ điện tử *Ph-ong Linh* 2
Quy trình lập pháp: Ý kiến của các đại biểu Quốc hội
chuyên trách *NCLP* 6
Diễn đàn góp ý hai dự luật về chính quyền địa ph-ong
NCLP 11
Pháp chế trong hoạt động thi hành án dân sự
Nguyễn Quang Thái 14
Một số giải pháp tài chính đối với thị tr-ờng khoa học
công nghệ ở Việt Nam *Nguyễn Minh Phong* 17
Phiên họp thứ 10 của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội
NCLP 20
Liệu Mỹ có định lập lại “bài học” Irắc? *NCLP* 23

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- Giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả sử dụng ngân sách
Nguyễn Chí Dũng 24
Một số quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện cơ cấu
tổ chức Chính phủ *D-ong Quang Tung* 33
Đổi mới hệ thống các cơ quan thi hành án hình sự
Trần Quang Tiệp 39
Phân cấp, phân quyền: Khái niệm, nguyên tắc, lĩnh vực
chuyển giao và các điều kiện
Nguyễn Thị Hạnh 44

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- Luật của Quốc hội: không nên quy định quá chi tiết
Nguyễn Minh Đoan 51
Độc quyền hành chính: góp phần nhận diện và tiếp cận
từ pháp luật cạnh tranh *Phạm Duy Nghĩa* 56
H-ong -ớc cổ và h-ong -ớc mới: Nhìn từ góc độ so sánh
Bùi Xuân Đức 63

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- Cải cách cơ bản chính sách tiền l-ong tiến tới công bằng xã hội
Nguyễn Đình Bút 72

THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- Trách nhiệm giải trình và trách nhiệm đảm đ-ong trong
Chính phủ Canada
C.E.S. FRANKS 78

Ảnh bìa: Bến cảng Nhà Rồng (Nguồn: Tạp chí Thế giới ảnh)

H-ỚNG TỚI NỀN DÂN CHỦ ĐIỆN TỬ

PH-ỚNG LINH

Vài năm gần đây Công nghệ thông tin đã đ-ợc đ-a vào ứng dụng trong nhiều hoạt động của Quốc hội, việc đẩy mạnh ứng dụng Công nghệ thông tin và ứng dụng có hiệu quả hơn trong mọi hoạt động của Quốc hội là rất cần thiết. Ngày 30/7/2003, Trung tâm Thông tin Th- viện và Nghiên cứu khoa học - Văn phòng Quốc hội đã tổ chức hội thảo “Quốc hội điện tử và chiến l-ợc Công nghệ thông tin của Quốc hội”¹ nhằm trao đổi, lấy ý kiến của các chuyên gia về Công nghệ thông tin, chuyên gia về lập pháp, về quản lý nhà n-ớc... với mục đích góp phần xây dựng đề án tổng thể ứng dụng Công nghệ thông tin trong các cơ quan của Quốc hội và luận bàn về “Quốc hội điện tử” - một thuật ngữ còn khá mới mẻ ở Việt Nam

Ứng dụng Công nghệ thông tin (CNTT) đang là xu h-ớng tất yếu, làm thay đổi mạnh mẽ mọi mặt đời sống xã hội. Bên cạnh các ứng dụng trong kinh tế, giáo dục đào tạo, CNTT đã xâm nhập mạnh vào các hoạt động quản lý nhà n-ớc của nhiều quốc gia. Khái niệm về “*Chính phủ điện tử*” đã đ-ợc nhắc đến nhiều trong sinh hoạt quốc tế, Chính phủ điện tử trở thành một yếu tố quan trọng để nâng cao hiệu quả điều hành quốc gia của các cơ quan công quyền. Việc đ-a CNTT vào ứng dụng trong các hoạt động Quốc hội đ-ợc nhiều quốc gia rất quan tâm, tuy mức độ ứng dụng còn nhiều khác biệt.

1. Quốc hội điện tử là gì?

Khi bàn về “*Quốc hội điện tử*” (QHĐT), có nhiều ý kiến bên lề hội thảo bản khoản thuật ngữ này có thể sẽ dẫn tới cách hiểu là có tồn tại một Quốc hội “*khác*” với Quốc hội thông thường đ-ợc cử tri bầu ra và hiện nay chúng ta ch-a có một căn cứ pháp lý, một định nghĩa chuẩn nào về QHĐT. Chính vì thế, nếu tiếp cận mô hình QHĐT, chúng ta sẽ gặp khó khăn về cơ sở pháp lý, các quy chế h-ớng dẫn cụ thể để triển khai dự án. Giải đáp vấn đề này, TS Mai Anh - Ủy viên Ủy ban Khoa học công nghệ môi tr-ờng của Quốc hội cho biết: trên thế

giới, có quốc gia đang ở mức sử dụng th- điện tử (email) hỗ trợ các giao dịch của nghị sĩ và các hoạt động Quốc hội, có quốc gia đặt trọng tâm vào việc xây dựng hệ thống thông tin và th- viện điện tử phục vụ Quốc hội, một số quốc gia đ-a vào hệ thống bầu cử điện tử, song cũng nhiều quốc gia đã có đ-ợc mô hình, thiết kế và các b-ớc cụ thể để triển khai QHĐT ở n-ớc mình. *Khái niệm về QHĐT, ngoài ý nghĩa là đẩy mạnh ứng dụng CNTT trong các hoạt động của Quốc hội, nhiều nhóm chuyên gia trên thế giới còn hiểu theo nghĩa toàn cầu hoá, tức là tạo ra môi tr-ờng mạng cho các nhà lập pháp,*

¹ Ngay sau ngày làm việc của hội thảo kết thúc, Trung tâm TTTV & NCKH - Văn phòng Quốc hội đã tổ chức lễ khai tr-ong Trung tâm pháp lý điện tử tại địa chỉ với sự cộng tác, hỗ trợ của công ty Điện toán và truyền số liệu (VDC).

các nhóm dân c- trên toàn cầu để cùng nhau giải quyết các vấn đề chung mà nhiều quốc gia cùng có.

Đi xa hơn, trong bản tham luận của mình, ông Vũ Hoàng Liên - Giám đốc Công ty Điện toán và truyền số liệu (VDC) phát biểu: cũng giống nh-Chính phủ điện tử, có nhiều cách định nghĩa về QHĐT tùy vào từng góc nhìn của ng-ời quan sát. Có hai định nghĩa mà ông Liên cho rằng đ-ợc đề cập nhiều, đó là:

Định nghĩa 1: Một hệ thống mang tầm quốc gia bao gồm các cơ quan dân cử sử dụng CNTT nh- mạng diện rộng, Internet, các ph-ơng tiện điện tử để quan hệ với cử tri, công dân... hay thậm chí giữa cơ quan dân cử các cấp, đ-ợc gọi là QHĐT;

Định nghĩa 2: QHĐT là việc cung cấp thông tin và các dịch vụ công thuộc hệ thống cơ quan dân cử đến mỗi ng-ời dân thông qua Internet hay các ph-ơng tiện điện tử.

“Một mô hình QHĐT sẽ đ-a đến một nền dân chủ văn minh hơn. Có thể nói “nôm na” là một nền “dân chủ điện tử”, ở đó, khoảng cách giữa cử tri và đại biểu đ-ợc rút ngắn, thông tin từ Quốc hội sẽ đến đ-ợc các cử tri trong khoảng thời gian sớm nhất, nhờ vào ứng dụng CNTT².

Đại biểu Nguyễn Sỹ Dũng - Giám đốc Trung tâm Thông tin Th- viện và Nghiên cứu khoa học -Văn phòng Quốc hội thừa nhận QHĐT là một thuật ngữ có “tỷ lệ nội địa hoá” còn t-ơng đối thấp ở n-ớc ta, Ông Dũng cho biết, ở n-ớc ngoài, khái niệm t-ơng tự là Nghị viện điện tử. “*Nghị viện điện tử đ-ợc hiểu là việc áp dụng công nghệ số, các CNTT và truyền thông (ICT) để nâng cao hiệu quả hoạt động của Nghị viện và mở rộng sự t-ơng tác giữa Nghị viện với cử tri. Nghị viện điện tử là phần hợp thành của một khái niệm rộng lớn hơn là dân chủ điện tử*”.

Nh- vậy cấu thành của Nghị viện điện tử gồm hai mặt: một mặt là ứng dụng CNTT giúp cho việc số hoá, các hoạt động của Quốc hội. Đây đ-ợc xem nh-quá trình quản trị tri thức. Đồng thời, một mặt quan trọng nữa là tiếp xúc với ng-ời dân. Nếu việc tiếp xúc cử tri một cách trực tiếp có thể gặp khó khăn về khoảng cách địa lý, bị giới hạn về không gian và thời gian thì sự t-ơng tác qua môi tr-ờng điện tử (mạng) với tính chất một “không gian tự động”, khả năng t-ơng tác đa chiều sẽ giúp Nghị viện làm tốt hơn công tác lập pháp. Muốn có Nghị viện điện tử thì cần xây dựng đ-ợc “không gian điện tử”, ng-ời tham gia vào không gian điện tử rộng thì hiệu quả sẽ

cao. Nh- vậy, ông Dũng nói, “*Nghị viện điện tử cũng là một Nghị viện bình th-ờng đ-ợc trang bị ph-ơng tiện hiện đại để hoàn thành tốt hơn chức năng, nhiệm vụ của mình*”.

Qua thảo luận, các đại biểu tại hội thảo đều thống nhất với quan điểm: QHĐT ở n-ớc ta có lẽ cũng đ-ợc phát triển dựa trên khung khái niệm này. Tuy vậy, đại biểu Mai Anh cũng nhấn mạnh, qua nghiên cứu tài liệu, không một mô hình nào có sẵn có thể chuyển giao vào Việt Nam. Chúng ta chỉ có thể tham khảo các vấn đề đặt ra và giải pháp cho từng vấn đề đó. TS Mai Anh cũng giới thiệu một quan điểm xây dựng QHĐT của nhóm chuyên gia ở Anh trên trang web: để các đại biểu tham khảo thêm về mô hình Nghị viện điện tử toàn cầu.

2. Hình thành chiến lược CNTT của Quốc hội

Một nội dung rất quan trọng của hội thảo là các đại biểu cùng thảo luận và đóng góp ý kiến vào dự thảo đề án tổng thể “*Ứng dụng CNTT trong các cơ quan của Quốc hội*”, trình bày tham luận hình thành chiến lược CNTT của Quốc hội.

Từ việc xây dựng QHĐT...

Trong phát biểu của mình, TS. Lê Hải Khôi- Viện tr-ởng Viện Công nghệ thông tin -

² Vũ Hoàng Liên. Tham luận tại hội thảo “Quốc hội điện tử và chiến lược CNTT của Quốc hội, HN, 30/7/2003

Trung tâm Khoa học tự nhiên và công nghệ Quốc gia và TS. Vũ Duy Lợi - Giám đốc Trung tâm CNTT - Văn phòng Trung - ơng Đảng đều nhấn mạnh sự cần thiết đẩy nhanh tốc độ tin học hoá hoạt động của các cơ quan của Quốc hội. Theo ông Vũ Hoàng Liên, *QHĐT không đồng nhất nh-ng cũng không tách biệt với Chính phủ điện tử, nó là một bộ phận cấu thành của toàn bộ hệ thống xã hội. Phải liên kết QHĐT với Chính phủ điện tử và đời sống điện tử khác của cả xã hội.* Về vấn đề này, TS. Nguyễn Văn Lung- Cục trưởng Cục B-u điện Trung - ơng cho biết, Cục B-u điện Trung - ơng đang triển khai xây dựng một mạng truyền số liệu chuyên dùng thống nhất cho mạng tin học điện rộng của các cơ quan Đảng, Nhà n-ớc và Quốc hội, làm hạ tầng cơ sở để triển khai đa dịch vụ viễn thông (thoại, truyền số liệu và một số dịch vụ khác), bảo đảm năm 2003 phủ mạng đến các tỉnh thành và năm 2004 đến các quận huyện. Đây là điều kiện thuận lợi để chúng ta tiến gần đến QHĐT. Ông Vũ Duy Lợi nhấn mạnh, *điều quan trọng là xác định đúng mục tiêu cần đạt trong từng giai đoạn từ thấp đến cao và từng b-ớc phải đổi mới ph-ơng thức làm việc, phù hợp với việc ứng dụng CNTT vào hoạt động của Quốc hội.*

Về vấn đề hiệu quả sử dụng, hiệu suất đầu t-, d-ối giác độ

những ng-ời làm công tác thực tiễn tại công ty tin học, ông Lê Quốc Đạt - Phó Giám đốc Trung tâm Chính phủ điện tử (Công ty FPT) nêu cách tiếp cận coi việc sử dụng CNTT nh- một công cụ, ph-ơng tiện phục vụ hoạt động của các cơ quan của Quốc hội trong công tác bầu cử, xử lý đơn th- khiếu nại, tuyên truyền, cổ động... Trong đó, căn cứ vào tính chất công việc, sẽ xây dựng các phần mềm ứng dụng CNTT để giải quyết hiệu quả hơn và phù hợp với chi phí đầu t-, chống lãng phí. Trong bản tham luận gửi đến hội thảo, ông Nguyễn Anh Tuấn - Giám đốc Công ty phát triển phần mềm (VASC) đặc biệt nhấn mạnh: *Chiến l-ợc CNTT của Quốc hội cần chú trọng các yếu tố: con ng-ời; thông tin và nghiệp vụ. Xây dựng một chiến l-ợc nội dung lâu dài, có tính kế thừa các thành quả tr-ớc đó, hình thành một cơ sở dữ liệu tổng thể, tìm kiếm đa chiều.* Tuy nhiên, đại biểu Vũ Hoàng Liên cũng l-u ý rằng, chúng ta không nên chỉ chú trọng đến vẻ đẹp bên ngoài của một mô hình, một dự án mà thoát khỏi cái nền thực tế, cần tận dụng tối đa hạ tầng công cộng đã có để giảm chi phí đầu t- và nâng cao hiệu quả sử dụng.

...đến đối t-ơng thụ h-ởng lợi ích

Trong các mục tiêu ứng dụng CNTT, xây dựng QHĐT thì

“giao tiếp với ng-ời dân phải đ-ợc coi là -u tiên hàng đầu”, ông Vũ Hoàng Liên bày tỏ quan điểm. Ông Liên cũng nói thêm, *QHĐT là để phục vụ nhân dân, sau nữa vẫn phải phục vụ Quốc hội. Có nh- vậy mới là một QHĐT toàn diện và phát huy hết hiệu quả của mô hình này.* Hơn nữa, phục vụ Quốc hội để Quốc hội phục vụ nhân dân đ-ợc nhanh hơn, tốt hơn, chính xác hơn.

Lợi ích nổi bật là hiệu quả về thời gian và không gian đ-ợc các đại biểu nhấn mạnh. Với một không gian điện tử phủ rộng khắp cả n-ớc, v-ợt qua giới hạn địa lý, ng-ời dân các vùng sâu vùng xa, thành thị hay nông thôn đều có thể gặp đ-ợc đại biểu của mình. Chỉ với những thiết bị và thao tác đơn giản, họ đã thực hiện nghĩa vụ và đòi hỏi quyền lợi của cử tri. Một việc bình th-ờng có thể trong t-ơng lai. Công tác dân nguyện, gửi đơn th- phản ánh, khiếu nại tố cáo, đề xuất kiến nghị về đ-ờng lối chủ tr-ơng, chính sách xây dựng pháp luật chắc chắn sẽ đ-ợc cải thiện. Mô hình đ-ợc tổ chức tốt, ng-ời dân sẽ không cần phải đợi đến các kỳ tiếp xúc cử tri. Sự t-ơng tác giữa các cử tri và đại biểu dân cử đ-ợc phát huy tối đa. Chính lợi ích này đã bao hàm cả việc tiết kiệm về thời gian, công sức và của cải cho mỗi lần tiếp xúc cử tri.

Ông Nguyễn Trọng - Chánh văn phòng Ban chỉ đạo Quốc gia về CNTT giới thiệu ph-ơng án tham khảo “*Phát triển hệ thống đối thoại Doanh nghiệp - Nhà n-ớc*” tại Tp. Hồ Chí Minh đang đ-ợc xây dựng. Doanh nghiệp có thể gửi câu hỏi, kiến nghị đến các sở, ban ngành qua th- điện tử (email). Các câu hỏi gửi đến; số câu đ-ợc giải đáp, trả lời; số câu còn tồn đọng sẽ đ-ợc công bố công khai, thể hiện tính dân chủ.

Tuy nhiên số ng-ời sử dụng Internet ở n-ớc ta mới ở mức 1.903.640 ng-ời, tỷ lệ số dân sử dụng Internet là 2,38%³. Theo ông Nguyễn Sỹ Dũng, “*có vô số những rủi ro tiềm ẩn*” khi số ng-ời sử dụng Internet còn rất thấp so với dân số cả n-ớc. “*Không khéo những cố gắng xây dựng QHĐT chỉ phục vụ đ-ợc cho lợi ích của một thiểu số không lấy gì làm lớn lắm trong xã hội*”. Nh-ng chúng ta không đ-ợc “*quay l-ng lại với một t-ơng lai đang tới*”.

Nghị sĩ điện tử - Cử tri điện tử

Theo logic tiếp cận thuật ngữ QHĐT nh- trên thì cử tri điện tử và nghị sĩ điện tử không phải là những cử tri - nghị sĩ “ảo” mà đ-ợc hiểu là những cử tri và nghị sĩ biết sử dụng thành thạo máy tính và Internet, thông qua các công cụ giao dịch trực

tuyến, diễn đàn trực tuyến để thực hiện t-ơng tác giữa cử tri và đại biểu dân cử.

Sẽ không có QHĐT nếu thiếu những nghị sĩ điện tử và cử tri điện tử, mà trên thực tế n-ớc ta, các đại biểu Quốc hội biết sử dụng máy tính và Internet thành thạo ch-a nhiều. Cử tri tại rất nhiều vùng cũng ch-a hề biết tới máy vi tính ch-a nói gì đến Internet. Ông Ngô Minh Châu - Phó Giám đốc Trung tâm Thông tin th- viện và Nghiên cứu khoa học- Văn phòng Quốc hội trích một bài báo so sánh: “*Một ng-ời dân Việt Nam vào website Quốc hội Việt Nam, theo đ-ờng dẫn (link) đến trang web Quốc hội Singapore có thể đối thoại với Thủ t-ớng n-ớc bạn, nh-ng để gặp đại biểu Quốc hội của Việt Nam trên Internet thì khó quá*”. Các đại biểu dự hội thảo đều cho rằng, để xoá đi khoảng cách này, trong chiến l-ợc CNTT của Quốc hội, nhân tố con ng-ời phải đặt lên hàng đầu, vấn đề đào tạo là -u tiên số một. Không chỉ yêu cầu đào tạo chuyên viên, cán bộ vận hành hệ thống mà các đại biểu Quốc hội, các cử tri cũng đều phải nâng cao trình độ tin học cho mình.

Xây dựng khung tổng thể ứng dụng CNTT

Tổng hợp ý kiến của các chuyên gia, ông Bùi Ngọc Thanh - Uỷ viên th-ờng vụ

Quốc hội - Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội nhận xét: để hình thành QHĐT thì phải đạt đến trình độ ứng dụng CNTT t-ơng đối cao. Vì thế, cần phải có một khung tổng thể chung. Tính hợp lý của mục tiêu tổng thể sẽ giúp xây dựng đ-ợc lộ trình thích hợp, xây dựng và triển khai hợp lý các kế hoạch trong ngắn hạn và dài hạn.

Các chuyên gia tại hội thảo nhấn mạnh sự cần thiết tr-ớc tiên là: Uỷ ban Th-ờng vụ Quốc hội cần có một nghị quyết hay ch-ơng trình hành động về việc triển khai ứng dụng CNTT trong hệ thống Quốc hội. Trên cơ sở đó, thành lập Ban chỉ đạo CNTT Quốc hội (do Chủ tịch hoặc một Phó Chủ tịch Quốc hội làm tr-ởng ban). Ban CNTT sẽ chỉ đạo việc xây dựng kế hoạch tổng thể ứng dụng CNTT trong Quốc hội, xây dựng, triển khai các dự án liên quan, xác định mục tiêu của đề án QHĐT Việt Nam là gì? Đối t-ợng phục vụ là ai? Đ-ợc phục vụ các nội dung và các dịch vụ gì? Ph-ơng thức khai thác nh- thế nào? Ph-ơng thức vận hành hệ thống ra sao?

Có thể thấy rằng, ngôi nhà “QHĐT” đang bắt đầu định hình với những viên gạch nền đầu tiên./.

³ Nguồn: VDC

QUY TRÌNH LẬP PHÁP: Ý kiến của đại biểu Quốc hội chuyên trách

NCLP

Tại thành phố Hồ Chí Minh từ 21-25/7/2003 và Hà Nội từ 28-31/7/2003, Văn phòng Quốc hội đã tổ chức Hội nghị tập huấn đại biểu chuyên trách về chuyên đề “Quy trình và kỹ năng lập pháp”. Sau 5 ngày làm việc, các đại biểu chuyên trách dự lớp tập huấn tại Tp. Hồ Chí Minh đã có bản thu hoạch chung góp ý về quy trình lập pháp hiện nay. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin trân trọng giới thiệu cùng độc giả những ý kiến trao đổi.

Hội nghị Tập huấn đại biểu chuyên trách về Quy trình và kỹ năng lập pháp diễn ra tại TP. Hồ Chí Minh đã nghe trình bày về các nội dung sau: so sánh quy trình lập pháp ở một số n-ớc; sáng kiến pháp luật; lập ch-ơng trình xây dựng pháp luật; sự lãnh đạo của Đảng trong quy trình lập pháp; thẩm tra; thẩm định; quy trình ngân sách; quy trình thảo luận tại kỳ họp. Sau khi dự Hội nghị, ba m-oi đại biểu chuyên trách cùng thống nhất một số ý kiến sau đây để đóng góp với Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội (UBTVQH)

nhằm nâng cao hiệu quả công tác lập pháp của Nhà n-ớc ta.

1. Nhận xét chung

Cho đến nay, quy trình lập pháp ở n-ớc ta đã đ-ợc hoàn thiện đáng kể, khá chặt chẽ và nếu chỉ thực hiện nghiêm túc những quy định của quy trình hiện hành, thì chất l-ợng lập pháp có thể tốt hơn.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, vẫn còn những hạn chế trong hầu hết các khâu của quy trình lập pháp. Có nhiều hoạt động của nhiều cơ quan cùng tham gia vào các giai đoạn lập pháp. Mặc dù đã đ-ợc quy

định khá rõ ràng và hợp lý, nh-ng do sức ép của ch-ơng trình lập pháp, sự thiếu tính khách quan, tính thực tiễn, đội ngũ tham m-u mỏng và ch-a đủ tâm, thiếu phối hợp, thiếu sự tham gia rộng rãi của xã hội, có lúc còn gò ép, khiến cho quy trình trở nên công kênh, chồng chéo, nặng nề, xơ cứng và xa thực tiễn. Đó là nguyên nhân dẫn đến pháp luật ch-a thật sự đi vào cuộc sống, và cuộc sống không đ-ợc phản ánh trong pháp luật.

Chúng tôi thống nhất rằng, đòi hỏi đối với công tác lập pháp đang ngày càng cao, vừa

phải bảo đảm sự ổn định của hệ thống pháp luật, vừa phải đáp ứng nhu cầu phát triển, yêu cầu hội nhập và các yêu cầu thực tiễn đặt ra; vì vậy càng cần thiết phải hoàn thiện quy trình hiện hành theo hướng làm đúng trách nhiệm của từng cơ quan trong quy trình và tạo đủ điều kiện để các cơ quan này thực hiện nhiệm vụ.

Chúng tôi đánh giá cao hình thức tổ chức các lớp tập huấn cho Đại biểu Quốc hội (ĐBQH), nhất là đối với các đại biểu chuyên trách. Chúng tôi hy vọng rằng sẽ có những hội nghị tập huấn tiếp theo, và cần có cơ chế tổ chức thường xuyên các lớp tập huấn. Hình thức tập huấn rất cần thiết và bổ ích, đáp ứng mong mỏi đã lâu của đại biểu chuyên trách. Chúng tôi đã có dịp nghe trình bày hệ thống về các vấn đề và cùng thảo luận, trao đổi về nhận thức và thực tiễn, khó khăn và giải pháp. Trong công trình tập huấn nên bao gồm cả những thông tin về kiến thức cơ bản về pháp luật, nội dung những đạo luật lớn của nước nhà và những kinh nghiệm tham khảo và những đạo luật của nước ngoài liên quan.

Với tinh thần xây dựng và với mục đích trên đây, Hội nghị tập huấn ĐBQH chuyên trách xin gửi tới các đồng chí những kiến nghị sau đây:

2. Những kiến nghị cụ thể

2.1. Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp

Xuất phát từ nhận thức rằng pháp luật phải xuất phát từ thực tiễn, có ích đối với thực tiễn; pháp luật không chỉ là công cụ thể chế hoá ý chí của giai cấp lãnh đạo, mà còn phản ánh thực tại khách quan, quyền lợi dân tộc, phục vụ điều chỉnh các quan hệ xã hội, chúng tôi kiến nghị phải đòi hỏi cao hơn đối với những phân tích, lý giải về lý do khách quan khi trình dự án luật ngay từ giai đoạn lập công trình và trong các giai đoạn tiếp theo của dự án luật. Quốc hội cần đọc cung cấp thông tin về những phân tích này, cần thảo luận và thuyết phục về lý do, sự cần thiết và những dự liệu tác động xã hội của các dự án luật, pháp lệnh cũng như cần nhắc những chi phí xã hội, phí tổn, điều kiện bảo đảm thi hành. Nhân dân cũng cần đọc thông tin trong quá trình chuẩn bị dự án luật.

Qua trao đổi, chúng tôi nhận ra rằng nếu làm nghiêm túc công việc này, và làm sớm từ giai đoạn quyết định đ-a một dự án luật vào công trình, tức là chủ thể trình dự án luật phải làm công việc phân tích chính sách, thì sẽ không lãng phí công sức, thời gian, tiền của vào những dự án luật sau khi ban hành không phát huy hoặc có tác dụng ngược, mâu thuẫn với các chính sách khác.

2.2. Cơ quan chuyên môn soạn thảo luật

Qua trình bày và thảo luận về các giai đoạn từ Lập dự kiến công trình xây dựng pháp luật, soạn thảo, cho đến khi trình dự án ra Quốc hội thảo luận, chúng tôi thấy rõ hơn những hạn chế. Dự kiến công trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay mới chỉ nh- một tập hợp máy móc của những đề xuất thiếu phân tích thuyết phục. Vấn đề phổ biến tình trạng bộ nào đề xuất thì bộ đó soạn thảo, mang tính cục bộ, ăn cây nào, rào cây nấy; kỹ thuật soạn thảo không thống nhất, gây mất thời gian cho các giai đoạn sau, dẫn đến nể nang, xuôi chiều, Quốc hội phải làm văn tập thể v.v... Có thể tham khảo kinh nghiệm các

n-ớc tập trung nhiệm vụ soạn thảo văn bản vào một cơ quan thuộc Chính phủ; các bộ khác chỉ làm nhiệm vụ phân tích chính sách, đ-a ra và lập luận yêu cầu, ph-ong án lập pháp để chuyển sang một cơ quan chuyên môn thể hiện một cách thống nhất.

2.3. Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong quy trình lập pháp

Chúng tôi nhất trí phải tăng c-ờng và bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong lập pháp. Đảng lãnh đạo bằng định h-ớng chính trị, đ-ờng lối, chỉ đạo nguyên tắc đối những vấn đề cụ thể thuộc tầm quan trọng về đ-ờng lối. Đảng lãnh đạo xác định mục tiêu của chính sách, còn các vấn đề cụ thể nên để Quốc hội bàn luận và thể chế hoá bằng pháp luật, trên cơ sở và không mâu thuẫn với đ-ờng lối, nghị quyết của Đảng. Chủ tr-ong lãnh đạo của Đảng rất rõ là: Đảng “*không làm thay nhà n-ớc*”. Tuy nhiên, trong thực tế còn có nể nang, xuôi chiều, gò ép trong thẩm định, thẩm tra, điều hành thảo luận; một phần là do ph-ong thức lãnh đạo của Đảng ch-a thực sự phát huy trí tuệ toàn Đảng và trách nhiệm

của cơ quan nhà n-ớc, còn tình trạng quyết định tr-ớc. Không thiếu tình trạng những tờ trình lập luận sự cần thiết ban hành luật chỉ ghi lại vắn vẹn nội dung nghị quyết của Đảng nh-ng thiếu sự phân tích thuyết phục; ch-ong trình xây dựng pháp luật cũng ghi lại tên các văn bản luật cụ thể đã đ-ợc văn kiện của Đảng nhắc đến. Tình trạng này đặt cơ quan lãnh đạo của Đảng tr-ớc trách nhiệm rất nặng nề, không có sự chia sẻ, làm cho các quyết định nhà n-ớc bị động và xơ cứng. Chúng tôi đề nghị cơ quan lãnh đạo của Đảng chỉ nên có quyết định cụ thể sau khi nghe ý kiến thảo luận của các cơ quan chức năng. Đảng cần có cơ chế thích hợp để tăng c-ờng lãnh đạo thông qua tổ chức Đảng và Đảng viên trong Quốc hội.

2.4. Lập và thực hiện ch-ong trình xây dựng pháp luật

Việc lập ch-ong trình xây dựng luật và pháp lệnh đã đ-ợc quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, và có tác dụng lên kế hoạch cho hoạt động lập pháp trên cơ sở đề xuất của những cơ quan, cá nhân có sáng quyền lập pháp. Tuy

nhien, cách làm hiện nay ch-a thực sự thuyết phục, ch-ong trình bị xơ cứng, thụ động, trở thành sức ép, buộc các cơ quan nhà n-ớc chạy theo, lại không phản ứng kịp với đòi hỏi linh hoạt của cuộc sống. Ch-ong trình toàn khoá lại đ-ợc thông qua tại phiên họp đầu tiên, khi đa số các đại biểu mới đ-ợc bầu còn bỡ ngỡ, thiếu thông tin. Chúng tôi đề nghị phải nghiên cứu cơ chế để Ch-ong trình đ-ợc linh hoạt hơn. Cần nghiên cứu để có một ch-ong trình mở để phát huy các quyền sáng kiến lập pháp và đ-a vào ch-ong trình những dự án thuyết phục nhất, cần thiết nhất và chuẩn bị tốt nhất. Trong khuôn khổ của quy trình hiện nay, có lẽ cách thích hợp là tại lần xem xét thứ nhất, Quốc hội quyết định ngay những dự luật nào ch-a đáp ứng chất l-ợng sẽ gửi trả lại và thay bằng những dự luật khác vào ch-ong trình. Cũng có ý kiến cho rằng có thể nghiên cứu thay Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh toàn khoá bằng một chiến l-ợc lập pháp dài hạn và trình sáng kiến pháp luật th-ờng xuyên.

Chúng tôi đề nghị chỉ đ-a vào ch-ong trình những luật,

pháp lệnh thực sự cần thiết, chỉ đ-a ra xem xét những dự luật đáp ứng các yêu cầu về chất l-ợng, tránh bệnh thành tích, phong trào, gò ép; cần giảm thiểu pháp lệnh; cần xác định thứ tự -u tiên của các dự án trên cơ sở các luận cứ thuyết phục. Trong thủ tục làm việc của Quốc hội, phải quy định quyền của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban từ chối xem xét một dự án luật ch-a đủ chất l-ợng.

Để pháp luật đi vào đời sống và đ-a cuộc sống vào pháp luật, cần có quy định thông tin về ch-ơng trình xây dựng pháp luật và về những dự án luật trong ch-ơng trình trên các ph-ơng tiện thông tin đại chúng để cử tri theo dõi.

2.5. Sáng kiến pháp luật

Từ Hiến pháp năm 1992, ĐBQH có quyền sáng kiến pháp luật. Nh-ng trên thực tế khó thực hiện, vì không có điều kiện bảo đảm. Nếu thực sự muốn phát huy sáng kiến pháp luật của đại biểu, tr-ớc mắt cần tạo những điều kiện bảo đảm để đại biểu thực hiện quyền sáng kiến pháp luật nh-: cung cấp khoản kinh phí thu t- vấn, chuyên gia giỏi, tổ chức hội thảo, bổ sung chuyên viên thạo việc.

2.6. Sự tham gia của nhân dân trong quy trình lập pháp

Lâu nay việc lấy ý kiến nhân dân trong quy trình lập pháp còn rất hình thức, ch-a thu hút đ-ợc sự quan tâm và tham gia của nhân dân. Chúng tôi đề nghị cần bổ sung vào cơ chế lấy ý kiến hiện nay một số cơ chế khác nh-: đăng tải thông tin về các dự luật, lấy ý kiến những nhóm xã hội có quyền và lợi ích liên quan, chịu tác động bởi dự án luật; tham khảo ý kiến chuyên gia. Cần tận dụng -u thế của Internet trong việc lấy ý kiến nhân dân vào quá trình xây dựng pháp luật, nhất là những vấn đề chính sách lớn.

2.7. Thẩm định

Thẩm định có giá trị tham m-u trong công đoạn chính phủ. Chúng tôi đề nghị tăng c-ờng trách nhiệm của cơ quan thẩm định; nếu thấy dự thảo ch-a đạt yêu cầu thì phải kiến nghị Chính phủ gác lại dự luật đó. Tuy Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không quy định bắt buộc phải có văn bản thẩm định trong hồ sơ trình Quốc hội, tuy nhiên, ĐBQH có quyền yêu cầu cung cấp văn bản thẩm định; văn bản này phải trình bày khách quan những ý kiến khác

nhau để đại biểu tham khảo. Các uỷ ban có trách nhiệm theo dõi sự tuân thủ quy trình thẩm định, nếu phát hiện thấy sự vi phạm quy trình, hoặc văn bản ch-a qua thẩm định, thì uỷ ban có quyền từ chối thẩm tra.

2.8. Thẩm tra

Chúng tôi nhất trí rằng muốn có thẩm tra tốt, phải có đủ thời gian, phải có thông tin, phải giám sát tốt để đ-a cuộc sống vào luật. Giai đoạn uỷ ban rất quan trọng, giúp tham m-u cho Quốc hội khi thảo luận, thông qua. Vì vậy phải tăng c-ờng hoạt động và quyền của các uỷ ban trong giai đoạn thẩm tra. Cần quy định trong thủ tục hoạt động của Quốc hội, về quyền của các uỷ ban trong kỳ họp đ-ợc trình ý kiến ra Quốc hội, khi đ-ợc phiên họp đồng ý và có quyền bảo vệ quan điểm sau khi cơ quan trình dự án đã phát biểu tiếp thu. Trong báo cáo thẩm tra cần có nội dung đánh giá chất l-ợng các dự án luật trình Quốc hội.

2.9. Quy trình ngân sách

Hoạt động phê chuẩn dự toán, phân bổ ngân sách đang thực hiện theo luật Ngân sách năm 2002 đã dần đi vào thực

chất, tuy nhiên quy trình ngân sách không dừng lại ở đây, còn tiếp tục với hoạt động và giám sát chi ngân sách theo mục tiêu và hiệu quả chi. Vì vậy, để giúp Quốc hội trong đánh giá và phê chuẩn dự toán, Ủy ban Kinh tế - Ngân sách cần báo cáo đầy đủ, trung thực về tình hình thực hiện ngân sách của các Bộ ngành, địa phương, không cả nể.

Hoạt động phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách nhà nước còn nặng về hình thức, nếu chỉ đi vào thực chất được, thì Quốc hội cũng nên chọn một số công trình, lĩnh vực chi trọng tâm để thực hiện quyết toán theo thực chi, thay vì quyết toán theo dự toán. Nếu thấy có nhiều hạng mục chi-a thanh toán thì Quốc hội phải hoãn quyết toán. Để có công cụ chuyên môn phục vụ thẩm tra, giám sát ngân sách, cần nghiên cứu thành lập cơ quan kiểm toán trực thuộc Quốc hội. Các cơ chế tài chính hạn chế xin - cho cần áp dụng.

2.10. Công tác điều hành phiên họp

Các đại biểu nhận xét, có những lúc chủ tọa các phiên họp toàn thể của Quốc hội còn điều hành gò ép, áp đặt, chạy theo kế hoạch đã đề ra. Các đại biểu

mong muốn, trong cách điều hành có sự dân chủ hơn nữa. Cần tính đến cả ý kiến thiểu số khi thảo luận. Chủ tọa điều hành phiên họp cần dành thời gian thảo luận những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, tránh lan man; tr-ớc khi biểu quyết phải chốt lại vấn đề và nêu rõ phương án biểu quyết.

2.11. Quy trình tại Kỳ họp

Các đại biểu xối lại vấn đề: Quốc hội thảo luận câu chữ hay chính sách? Trên nguyên tắc, Quốc hội thảo luận và phê chuẩn chính sách, nhưng nếu trong dự luật vẫn sót lại lỗi về câu chữ thì không thể bỏ qua. Bởi vậy, ở công đoạn Quốc hội, các Ủy ban cần rà soát kỹ lưỡng câu chữ, kỹ thuật soạn thảo trong văn bản để tại phiên họp toàn thể các đại biểu không còn phải thảo luận câu chữ.

2.12. Điều kiện cho các đại biểu

ĐBQH hiện nay còn gặp nhiều khó khăn: thiếu thông tin, thông tin chậm; đội ngũ chuyên viên giúp việc ít ỏi, không giúp xử lý thông tin được; kinh phí hoạt động không đủ; đại biểu địa phương trong những ngày ở Hà Nội họp không có nơi làm

việc, bị căng thẳng vì “ngồi nhiều”... Với những điều kiện như thế, các đại biểu không thể hoạt động tốt, nhất là trong những lĩnh vực quá chuyên sâu như tài chính, ngân sách. Các đại biểu kiến nghị, tr-ớc mắt cần cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời hơn (báo chí, tài liệu, Internet); cần tăng đội ngũ chuyên viên giúp việc cho cả đại biểu chuyên trách và không chuyên trách, trung ương và cả địa phương. Các cơ quan giúp việc cho Quốc hội không nên giảm biên chế, tăng chi phí cho Quốc hội một cách hợp lý, hiệu quả sẽ mang lại rất nhiều so với chi phí bỏ ra.

Trên đây là một số thu hoạch và kiến nghị gửi UBTVQH nghiên cứu, xem xét./.

DIỄN ĐÀN GÓP Ý HAI DỰ LUẬT VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

 NCLP

Một nhà nước muốn mạnh cần có một cái nền vững là chính quyền địa phương. Một nền thái bình thịnh trị trên cả nước chỉ có được khi ở từng thôn, xã, huyện, tỉnh, người dân hài lòng với chính quyền. Bởi lẽ phụ thuộc rất nhiều vào chính quyền địa phương, “*dân có an*” hay không phụ thuộc vào việc chính quyền địa phương có phục vụ tốt người dân hay không. Các đạo luật về chính quyền địa phương gồm Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND) và Luật tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND) có mục đích tạo ra khuôn khổ pháp lý cho việc hình thành, vận hành tốt của các cơ quan chính quyền địa

phương. Chính vì tầm quan trọng, độ phức tạp mà hai dự luật đã bị “*treo*”, ch-a được thông qua theo dự kiến ở Quốc hội khóa X. Và ngay trước, tại và sau kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XI vừa qua cũng còn khá nhiều quan điểm khác nhau về các nội dung trong hai dự luật. Cũng chính vì những lẽ này mà Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã phối hợp với hai mạng điện tử trực tuyến VNNET (www.vnn.vn) và VnExpress (www.VnExpress.net) mở diễn đàn góp ý cho hai dự luật này. Với mục đích đó, Nghiên cứu Lập pháp xin tóm tắt, giới thiệu với tất cả những ai quan tâm tới các nội dung chính còn gây nhiều tranh luận trong hai dự luật (Xem 2 hộp) và mong nhận được các bài viết, các ý kiến

đóng góp.

Giới thiệu các ý kiến còn khác nhau về hai dự luật, chúng tôi muốn phân nào dựng lại bối cảnh tranh luận xung quanh các quy định trong hai dự luật nói trên để những ai quan tâm có cái nhìn tổng thể hơn. Diễn đàn Nghiên cứu Lập pháp xin điểm một số vấn đề trọng tâm nổi lên qua hai diễn đàn điện tử trực tuyến và bài viết của các tác giả gửi đến Tạp chí:

1. Bầu chọn

Chọn được người vừa có năng lực, vừa có tâm huyết vào các cơ quan chính quyền địa phương là mục đích của Luật bầu cử đại biểu HĐND. Muốn vậy thì bên cạnh việc mở rộng diện tham gia cả về số lượng, thành phần... như trong Dự thảo Luật bầu cử HĐND, có lẽ cần

Hộp 1: Bầu cử đại biểu HĐND

Luật bầu cử đại biểu HĐND hiện hành đã bộc lộ một số hạn chế. Những vấn đề hiện nay còn nhiều ý kiến khác nhau nh-: tiêu chuẩn, số l-ợng đại biểu; dự kiến và điều chỉnh cơ cấu, thành phần đại biểu; Số đại biểu đ-ợc bầu ở mỗi đơn vị bầu cử; quyền bầu cử, ứng cử, giới thiệu ng-ời ứng cử đại biểu HĐND; về nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức phụ trách bầu cử; quy trình hiệp th-ơng lựa chọn, giới thiệu ng-ời ra ứng cử đại biểu HĐND, tự ứng cử đại biểu HĐND...

Hộp 2: Tổ chức HĐND và UBND

Các ý kiến khác nhau tranh luận về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND ở mỗi cấp; cơ cấu, nhiệm vụ th-ờng trực HĐND; các ban của HĐND; Văn phòng giúp việc HĐND; nhiệm vụ, quyền hạn của UBND ở mỗi cấp; bổ nhiệm Chủ tịch UBND không phải là đại biểu HĐND trong tr-ờng hợp khuyết Chủ tịch UBND; tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND; thẩm quyền quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và cơ cấu của cơ quan chuyên môn thuộc UBND; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch UBND về việc bổ nhiệm các chức danh thủ tr-ờng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND; bỏ phiếu tín nhiệm đối với ng-ời giữ chức vụ do HĐND bầu hoặc phê chuẩn việc bổ nhiệm; thủ tục đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm.

bớt các yếu tố “*cơ cấu*”, tăng các quy định thu hút đ-ợc ng-ời ra tự ứng cử và do chính ng-ời dân giới thiệu.

2. Bản chất của HĐND và UBND

Muốn cả HĐND và UBND hoạt động tốt, một trong những yêu cầu trong luật cần đáp ứng là xác định đúng bản chất của chúng, từ đó có các quy định t-ơng ứng. Ở Việt Nam hiện nay đang tranh luận HĐND là cơ quan quyền lực nhà n-ớc ở địa ph-ơng hay chỉ là cơ quan đại diện. Nh-ng dù thế nào thì đó không phải là cơ quan hành chính, vì thế cần loại bỏ các quy

định làm “*hành chính hoá*” HĐND, đ-a vào luật các quy định làm nổi rõ bản chất của HĐND, làm cho HĐND mạnh hơn với t- cách là một cơ quan giám sát làm cầu nối giữa ng-ời dân với các cơ quan công quyền ở địa ph-ơng.

3. Giám sát

UBND là cơ quan hành chính ở địa ph-ơng, giải quyết rất nhiều chuyện của dân ở địa ph-ơng, nắm nhiều quyền trong tay. HĐND là cơ quan đại diện do nhân dân trực tiếp bầu ra, với một trong những mục đích là để kiểm tra, giám sát hoạt động của UBND. Cơ chế này thật là dễ

hiểu và cần thiết. Nh-ng để nó vận hành đ-ợc thì lại cần có những quy định hợp lý, ví dụ nh- giảm thiểu số l-ợng các đại biểu HĐND kiêm nhiệm các chức vụ hành chính; hoặc làm thế nào để các quyết định của HĐND có sức nặng đối với UBND... Trong dự thảo Luật cần quy định cụ thể hơn về thẩm quyền, nội dung, trình tự, thủ tục, ph-ơng thức giám sát và hệ quả pháp lý từ hoạt động giám sát của HĐND; đối t-ợng chịu sự giám sát.

4. Phân cấp, phân quyền

Phân cấp, phân quyền một số

chức năng, nhiệm vụ tr-ớc đây thuộc chính quyền trung -ơng cho chính quyền địa ph-ơng là xu thế chung hiện nay trên thế giới. Mục đích là san sẻ bớt gánh nặng không cần thiết của chính quyền trung -ơng, đồng thời để chính quyền địa ph-ơng đ-ợc chủ động, linh hoạt hơn trong việc đáp ứng yêu cầu quản lý nhà n-ớc và phục vụ hành chính đối với nhân dân, và cả hai cấp chính quyền đều đ-ợc lợi. Nh- vậy, hai dự luật cần có các quy định thích ứng cả về số l-ợng và nội dung vấn đề này. Nghiên cứu Lập pháp rất mong các vị đứng đầu UBND cấp cơ sở nói riêng và nhân dân nói chung đóng góp những vấn đề cụ thể nh-: Hiện nay UBND xã đang làm những việc gì? Những việc gì không nên làm? Những việc gì nên đảm nhận thêm?

Tuy nhiên, mặt khác có xu h-ớng thái quá cần tránh: đặc điểm lịch sử n-ớc ta là tình trạng cát cứ địa ph-ơng, mặt trái của tâm lý “*phép vua thua lệ làng*”, gần đây hay bị kêu d-ới tên gọi “*kỷ c-ơng phép n-ớc không nghiêm*”. Bởi vậy, trong luật cũng cần có những quy định để ngăn ngừa tình trạng đó.

5. Đa dạng theo điều kiện, đặc thù

Dĩ nhiên, chính quyền nông thôn không thể đồng nhất với chính quyền đô thị, chính quyền các thành phố lớn nh- Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh có những đặc thù riêng so với Đà Lạt, Hải D-ơng, có nơi một xã ở tỉnh đông dân có quy mô bằng cả một huyện ở tỉnh ít dân... Vì thế, các tác giả của hai dự luật đã có tính đến sự đa dạng này khi thiết kế chúng. Thế nh-ng, ch-a có quy định cụ thể, ch-a phân biệt đ-ợc chức năng, nhiệm vụ của chính quyền ở đô thị và ở nông thôn; còn ch-a phân biệt đ-ợc rõ sự khác nhau về tổ chức cũng nh- chức năng, nhiệm vụ của HĐND và UBND ở từng cấp hành chính (tỉnh, huyện, xã) cũng nh- ở mỗi cấp trên cơ sở quy mô, đặc điểm của mỗi đơn vị hành chính, ví dụ đều là cấp tỉnh, nh-ng có tỉnh chỉ có vài ba chục vạn dân, trong khi đó lại có những tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng có đến vài ba triệu dân, hoặc đều là cấp xã, nh-ng có xã chỉ có gần 150 ng-ời dân trong khi đó lại có xã có tới gần 50.000 ng-ời. Qua tổng hợp ý kiến của các đại biểu Quốc hội về vấn đề

này cũng có ý kiến cho rằng, không thể quy định trong dự thảo Luật theo h-ớng lấy chính quyền nông thôn làm chuẩn để quy định về việc quản lý đô thị và cũng không thể lấy cấp xã làm chuẩn để quy định cho cấp ph-ơng...

Nh-ng mặt khác, cũng không thể có chuyện mỗi xã, mỗi huyện, mỗi tỉnh lại đòi một quy chế riêng, mà cần có sự thống nhất trên toàn quốc. Ở đây, tính đến đặc thù địa ph-ơng ở mức độ nào cho thích hợp để vừa tránh sự cứng nhắc, máy móc, vừa không để xuất hiện “*những nhà n-ớc con*” trong Nhà n-ớc là bài toán khó cho các nhà làm luật và cũng rất cần đ-ợc đóng góp ý kiến./.

Thực trạng

T-ong tự nh- các lĩnh vực khác của đời sống xã hội, trong lĩnh vực hoạt động t- pháp nói chung và thi hành án nói riêng, pháp luật cũng quy định khá cụ thể những nội dung có liên quan đến việc bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh các bản án, quyết định của Tòa án theo đúng nguyên tắc pháp chế của Nhà n-ớc. Điều 136 của Hiến pháp năm 1992 quy định: “Các bản án và quyết định của Tòa án nhân dân có hiệu lực pháp luật phải đ-ợc các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân tôn trọng; những ng-ời và đơn vị hữu quan phải nghiêm chỉnh thi hành”. Điều 2, Pháp lệnh thi hành án dân sự năm 1993 quy định: “Bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật phải đ-ợc các đ-ơng sự nghiêm chỉnh thi hành, các cơ quan nhà n-ớc, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân tôn trọng”.

Nh- vậy, có thể thấy những vấn đề có liên quan đến việc bảo đảm thực hiện nguyên tắc pháp chế của Nhà n-ớc không chỉ đơn thuần là những quy định có tính chung chung mà nó đã đ-ợc cụ thể hoá và đi vào từng lĩnh vực hoạt động của xã hội, trong đó có lĩnh vực hoạt động thi hành án dân sự. Vậy mà cho đến nay vấn đề triệt để thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong lĩnh vực thi hành án dân sự vẫn đang là mối quan tâm và trở

PHÁP CHẾ TRONG HOẠT ĐỘNG THI HÀNH ÁN DÂN SỰ

NGUYỄN QUANG THÁI*

Nguyên tắc pháp chế là một trong những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Bài viết đề cập đến việc thực hiện nguyên tắc này với một nội dung: phân tích thực trạng và đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hơn nữa việc thực hiện nguyên tắc này trong lĩnh vực thi hành án dân sự

rất lớn của xã hội. Con số án tồn đọng hiện nay cho thấy trong số 276.749 việc có điều kiện thi hành của năm 2002, các cơ quan thi hành án dân sự đã tổ chức thi hành đ-ợc 246.945 chiếm 89,23%, nh-ng số việc thi hành xong hoàn toàn mới đ-ợc có 160.061 việc, đạt 57,83% (ch-a kể gần 200.00 việc không có và ch-a có điều kiện thi hành)¹. Tình trạng án tồn đọng nêu trên do nhiều nguyên nhân, trong đó thể hiện ở một số nguyên nhân chủ yếu nh- số việc ch-a có điều kiện thi hành hiện nay còn rất lớn; ngoài ra trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử, các cơ quan tiến hành tố tụng ch-a có biện pháp ngăn chặn hữu hiệu dẫn đến tài sản của ng-ời phải thi hành án bị tẩu tán; một số bản án có hiệu lực pháp luật và đã đ-ợc cơ quan thi hành án thi

hành xong, nh-ng sau đó vẫn có kháng nghị theo trình tự giám đốc thẩm, xử huỷ bỏ, xử ng-ợc lại bản án đã thi hành, gây khó khăn cho việc thi hành bản án mới... Song trong số các nguyên nhân, một nguyên nhân đ-ợc xem là hết sức cơ bản là yếu tố pháp luật. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ xin đề cập đến một số khía cạnh pháp luật có liên quan trực tiếp đến việc bảo đảm thực hiện nguyên tắc pháp chế trong lĩnh vực thi hành án dân sự nh- sau:

Thứ nhất, nhiều quy định của pháp luật thi hành án hiện hành còn mang nặng tính hình thức, thiếu chặt chẽ và không có tính khả thi

Nói nh- vậy, bởi vì nếu xét ở mặt số l-ợng thì các quy định về thi hành án có lẽ không nhiều nh-ng cũng không phải là ít.

¹ Báo cáo tổng kết 10 năm về thi hành án dân sự của Bộ T- pháp, năm 2002.

Song nếu nhìn ở tính hiệu quả thì các quy định của Pháp lệnh thi hành án dân sự năm 1993 và những văn bản hướng dẫn có liên quan lại phát huy hiệu quả ch-a cao. Nguyên nhân chính của vấn đề này thuộc về khía cạnh lập pháp. Có lẽ hầu nh- ai cũng biết một điều quy định của luật thông th-ờng phải có đủ ba phần - đó là giả định, quy định và chế tài. Mỗi bộ phận trả lời cho một câu hỏi: Ng-ời (tổ chức) nào? khi nào, trong những điều kiện hoàn cảnh nào? phải làm gì? đ-ợc làm gì? làm nh- thế nào? hậu quả nh- thế nào nếu không làm đúng những quy định của Nhà n-ớc đã nêu ở trên?... Vậy mà các quy định của Pháp lệnh và các văn bản hướng dẫn có liên quan hầu nh- thiếu hẳn bóng dáng của phần chế tài, tức là phần mà “*nêu lên những biện pháp tác động mà Nhà n-ớc dự kiến sẽ áp dụng đối với chủ thể nào không thực hiện đúng mệnh lệnh của Nhà n-ớc đã nêu ở phần quy định của pháp luật*”². Ví dụ nh- Khoản 2 và Khoản 3, Điều 7 của Pháp lệnh quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà n-ớc, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành án: “... 2. Lực l-ợng cảnh sát nhân dân có nhiệm vụ giữ gìn trật tự, kịp thời ngăn chặn những hành vi cản trở, chống đối việc c-ỡng chế thi hành án theo yêu cầu

của thủ tr-ởng cơ quan thi hành án hoặc của chấp hành viên. 3. Cơ quan nhà n-ớc, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hữu quan trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình và công dân có trách nhiệm giúp đỡ, thực hiện yêu cầu của chấp hành viên trong việc thi hành án”. Ví dụ khác, Khoản 1, Điều 39 của Pháp lệnh quy định: “*Quyết định của chấp hành viên trừ vào thu nhập đ-ợc gửi cho ng-ời đ-ợc thi hành án, ng-ời phải thi hành án, thủ tr-ởng cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi ng-ời phải thi hành án làm việc hoặc nhận thu nhập. Cơ quan, tổ chức, đơn vị nói trên có nghĩa vụ chuyển cho ng-ời đ-ợc thi hành án số tiền đ-ợc trừ vào thu nhập của ng-ời phải thi hành án và báo cho chấp hành viên đã ra quyết định đó biết*”... Rõ ràng nếu nhìn vào hình thức thì các quy định này có vẻ nh- chấp hành viên và cơ quan thi hành án đ-ợc trao rất nhiều quyền, nh-ng khi đi sâu vào bản chất và tổ chức triển khai thì các quyền đó không có cơ sở để thực hiện vì nội dung, cơ cấu của hầu hết các điều luật thiếu hẳn đi phần *chế tài*. Vì vậy mới có tình trạng ch-a có sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan công an với cơ quan thi hành án trong bảo vệ c-ỡng chế thi hành án, “*thậm chí có nơi lực l-ợng cảnh sát còn có thái độ ngần ngại, né tránh tham gia bảo vệ c-ỡng chế*

thi hành án. Thiếu sự hợp tác giữa các cơ quan ngân hàng, tổ chức tín dụng, tài chính, bảo hiểm... trong việc áp dụng biện pháp về xử lý tài sản của ng-ời phải thi hành án”³, gây khó khăn cho cơ quan thi hành án. Theo chúng tôi, các quy định của pháp luật thi hành án, ngoài các phần giả định, quy định đã đ-ợc xác định cần có thêm nội dung quy định: cơ quan, tổ chức có liên quan nếu không thực hiện theo yêu cầu của chấp hành viên thì tùy từng mức độ có thể bị xử lý về mặt hành chính hoặc nếu đã bị lý hành chính mà vẫn không chấp hành thì có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự... Tuy Pháp lệnh thi hành án dân sự hiện hành có riêng một ch-ơng về khen th-ờng, xử lý vi phạm cũng hầu nh- chỉ quy trách nhiệm, chế tài xử lý đối với ng-ời phải thi hành án mà không quy định chế tài đối với cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc thực hiện nghĩa vụ phối hợp với cơ quan thi hành án. Tất cả những yếu tố đó đã và đang làm giảm hiệu quả hoạt động thi hành án dân sự, làm cho việc thi hành bản án không nghiêm, nguyên tắc pháp chế trong lĩnh vực thi hành án bị vi phạm.

Thứ hai, pháp luật quy định nh-ng lại không đ-ợc thi hành triệt để và nghiêm minh

Có thể thấy, pháp luật có

² Xem Giáo trình Lý luận về Nhà n-ớc và pháp luật Tr-ờng đại học Luật Hà Nội, NXB Giáo dục, Hà Nội 1996, tr.296.

³ Xem Báo cáo số 361/BC-BTP ngày 3 tháng 4 năm 2003 của Bộ T- pháp báo cáo tổng kết 10 năm công tác thi hành án dân sự 1993 -2002, tr.12.

liên quan đến lĩnh vực thi hành án tuy ch-a phải là thực sự hoàn chỉnh, song nếu thực hiện nghiêm chỉnh các quy định hiện hành cũng đã tạo ra sự chuyển biến lớn trong công tác thi hành án. Đáng chú ý là trong Bộ luật Hình sự năm 1999 đã có ba điều luật quy định khá cụ thể về các tội có liên quan đến việc thi hành án, cụ thể: Điều 304, Bộ luật Hình sự năm 1999 quy định: “Ng-ời nào cố ý không chấp hành bản án, quyết định của Toà án đã có hiệu lực pháp luật mặc dù đã bị áp dụng biện pháp c-ỡng chế cần thiết, thì bị phạt cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến ba năm”; Điều 305 quy định: “1. Ng-ời nào có thẩm quyền mà cố ý không ra quyết định thi hành án hoặc không thi hành quyết định thi hành bản án, quyết định của Toà án gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử lý kỷ luật về hành vi này mà còn vi phạm, thì bị phạt cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến ba năm. 2. Phạm tội gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng thì bị phạt tù từ hai năm đến bảy năm”... Quy định của pháp luật thì nh- vậy, song tình trạng vi phạm các quy định trong lĩnh vực thi hành án vẫn diễn ra khá phổ biến và ngày càng tinh vi hơn. Nguyên nhân cơ bản của vấn đề này là do “Ch-a có sự

phối hợp chặt chẽ, thống nhất giữa các cơ quan bảo vệ pháp luật trong việc xử lý các hành vi không chấp hành án, chống đối, cản trở việc thi hành án. Nhiều tr-ờng hợp cơ quan thi hành án đề nghị truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các đối t-ợng có các hành vi nêu trên, nh-ng không đ-ợc cơ quan điều tra, kiểm sát chấp nhận, thực tế rất ít vụ việc đ-ợc đ-a ra xét xử về các tội danh không chấp hành án, không thi hành án, cản trở việc thi hành án hoặc vi phạm niêm phong, kê biên tài sản...”⁴. Chính vì lẽ đó nên pháp luật tuy quy định nhiều nh-ng ph-ơng thức thực hiện lại thiếu hiệu quả, ngành nào chỉ biết ngành đó, cuối cùng pháp luật tuy đã có hiệu lực nh-ng nhiều khi vẫn chỉ tồn tại trên giấy mà không thực sự phát huy trong cuộc sống.

Kiến nghị

Để tăng c-ờng pháp chế, nâng cao hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực thi hành án dân sự, chúng tôi cho rằng cần phải làm tốt một số vấn đề nh- sau:

Thứ nhất, việc sửa đổi, bổ sung pháp luật về thi hành án dân sự cần phải đặc biệt chú ý đến quy định cụ thể phân chế tài trong quy phạm pháp luật thi hành án, nhằm bảo đảm pháp luật ban hành có tính khả thi cao. Chế tài ở đây không chỉ đối với công dân không chấp hành án mà còn chế tài ngay cả đối

với những cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm phối hợp với cơ quan thi hành án nh-ng cố tình không phối hợp hoặc tạo điều kiện để cho ng-ời phải thi hành án tẩu tán tài sản...

Thứ hai, các cơ quan t- pháp, đặc biệt là Công an, Viện kiểm sát, Toà án cần phải kiên quyết đ-a ra và xét xử nghiêm những tr-ờng hợp cản trở, chống đối và không chấp hành án nhằm lập lại trật tự kỷ c-ơng thi hành án, góp phần tăng c-ờng pháp chế. “Các cơ quan, tổ chức, kể cả các cơ quan nhà n-ớc phải tự nguyện thi hành án, nếu không tự nguyện thi hành, thì cơ quan thi hành án áp dụng các biện pháp tổ chức thi hành theo quy định của pháp luật. Các cơ quan, tổ chức, cá nhân cố tình dây d-a, cản trở hoạt động thi hành án, cần đ-ợc xử lý nghiêm minh theo quy định của pháp luật. Đối với những cá nhân cản trở, chống đối việc thi hành án mà có đầy đủ dấu hiệu cấu thành tội phạm, thì phải kiên quyết truy cứu trách nhiệm hình sự, tổ chức xét xử l-u động một số vụ điển hình để tuyên truyền rộng rãi, làm g-ơng cho những đối t-ợng khác”⁵./

* Cục quản lý thi hành án dân sự, Bộ T- pháp

⁴ Xem Báo cáo số 361/BC-BTP ngày 3 tháng 4 năm 2003 của Bộ T- pháp báo cáo tổng kết 10 năm công tác thi hành án dân sự 1993 -2002, tr.12.

⁵ Chỉ thị số 20/2001/CT-TTg ngày 11 tháng 9 năm 2001 của Thủ t-ớng Chính phủ về việc tăng c-ờng và nâng cao hiệu quả công tác thi hành án dân sự.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI THỊ TRƯỜNG KHOA HỌC CÔNG NGHỆ Ở VIỆT NAM

NGUYỄN MINH PHONG*

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, không thể phát triển nền khoa học - công nghệ quốc gia một cách hiệu quả nếu không tạo lập và vận hành có hiệu quả thị trường khoa học - công nghệ... Ng-ợc lại, việc th-ợng mại hóa và tổ chức tốt các quá trình, hoạt động và hành vi mua - bán, trao đổi, chuyển nh-ợng các thành quả, sản phẩm hàng hoá và dịch vụ khoa học - công nghệ cũng nh- các yếu tố và điều kiện cần thiết khác liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến nghiên cứu và ứng dụng khoa học - công nghệ cả ở cấp vĩ mô lẫn vi mô... sẽ có tác động tích cực đến phát triển nền khoa học - công nghệ nói riêng, đến sức mạnh và năng lực cạnh tranh của quốc gia nói chung

Sự hình thành và phát triển thị trường khoa học - công nghệ (KHCN) đòi hỏi phải có số lượng hàng hoá đủ lớn, đa dạng và có chất lượng cao, bảo đảm uy tín (gồm tr-ợc hết là các kết quả, sản phẩm, dịch vụ khoa học, cũng nh- các yếu tố vật chất và phi vật chất khác tham gia vào quá trình nghiên cứu và ứng dụng KHCN...). Đồng thời, chúng đ-ợc giao dịch, luân chuyển, giao nhận... thông qua những trung tâm giao dịch, chợ, đầu mối và những kênh khác. Điều này đòi hỏi cơ sở vật chất - kỹ thuật hiện đại, thuận tiện, thích hợp, đ-ợc thiết kế và vận hành theo những “luật chơi chung”. Các quy tắc phải rõ ràng, cụ thể, lành mạnh phù hợp với cơ chế thị trường, với các

cam kết, thông lệ quốc tế, có hiệu lực thi hành thống nhất và đ-ợc tin cậy trên cả n-ớc, liên thông với thị trường KHCN n-ớc ngoài.

Từ thực tiễn n-ớc ta và kinh nghiệm quốc tế, có thể thấy “bàn tay tài chính” đóng vai trò hết sức quan trọng trong quá trình xây dựng và phát triển thị trường KHCN, thể hiện tập trung ở các nội dung và giải pháp cần thiết sau:

1. Chính sách đầu t-

Sự hình thành và phát triển thị trường KHCN chịu ảnh hưởng trực tiếp từ chính sách đầu t- - nhất là đầu t- từ ngân sách Nhà n-ớc (NSNN)- cho KHCN. Tổng số vốn đầu t- cho KHCN quy định quy mô, tầm vóc thị trường KHCN theo một

tỷ lệ thuận t-ợng ứng. Không thể có nền KHCN phát triển (và do đó, không thể có thị trường KHCN dung lượng lớn) khi các nguồn vốn đầu t- cho KHCN không đủ lớn, thiếu đa dạng, phân bổ dàn trải, và bị chi phối bởi một loạt yếu tố cảm tính, duy ý chí hoặc vì những quyền lợi cục bộ, địa phương, ngắn hạn, thậm chí tham nhũng. Bởi vậy, chính sách đầu t- cho KHCN phải đ-ợc thiết kế sao cho tổng đầu t- xã hội vào mục tiêu phát triển KHCN phải đ-ợc duy trì ở mức đủ lớn (thông thường ở các n-ớc phát triển trên thế giới chiếm trên 2% GDP và ở các doanh nghiệp lớn chiếm trên 15% tổng thu nhập hàng năm) và không ngừng tăng lên. Hơn nữa, dòng đầu t- này phải là “hợp l-u” của nhiều

nguồn vốn đa dạng: NSNN, vốn của doanh nghiệp, vốn từ các quỹ ngoài NSNN (trong đó có quỹ đầu t- rủi ro) và các nguồn tín dụng khác trong và ngoài n-ớc. Việc sử dụng hợp lý các khoản chi NSNN có vai trò đặc biệt to lớn, tạo “*cú hích ban đầu*” để hình thành và phát triển thị tr-ờng KHCN, trong đó -u tiên cho những nội dung chi:

- Chi (nhất là chi theo dự án, ch-ong trình mục tiêu) để đào tạo đội ngũ các nhà khoa học, chuyên gia, công nhân kỹ thuật có chất l-ợng và trình độ chuyên nghiệp cao với t- cách là điều kiện tiên quyết để tạo ra hàng hóa và vận hành thị tr-ờng KHCN.

- Chi cho việc xây dựng, triển khai các đề tài, dự án nghiên cứu và ứng dụng triển khai KHCN mà sản phẩm, kết quả của chúng sẽ đ-ợc th-ơng mại hóa và đ-ợc giao dịch rộng rãi cả trên thị tr-ờng trong n-ớc và ngoài n-ớc. Cần nhấn mạnh rằng, việc *đấu thầu* rộng rãi và lành mạnh để thực hiện các đề tài, dự án này là ph-ơng thức hiệu quả nhất, cả cho việc tiết kiệm NSNN, cả cho việc hình thành và phát triển thị tr-ờng KHCN.

- Ưu tiên chi NSNN dùng cho mua sắm các kết quả, thành tựu KHCN, dịch vụ và trang

thiết bị máy móc dùng trong nghiên cứu, ứng dụng và sản xuất trong n-ớc từ các doanh nghiệp, nhà sản xuất và cung cấp trong n-ớc, thay vì nhập ngoại những sản phẩm t-ơng đ-ơng mà trong n-ớc có thể sản xuất, cung cấp đ-ợc. Nói cách khác, Chính phủ phải là khách hàng lớn và đầu tiên các hàng hóa “*made in Vietnam*” trên thị tr-ờng KHCN quốc gia. Điều này rất cần để mở rộng thị tr-ờng KHCN cho các nhà nghiên cứu, sản xuất, cung cấp dịch vụ khoa học trong n-ớc, từng b-ớc giúp cho nền KHCN n-ớc nhà tr-ởng thành và đủ sức tiếp nhận, cạnh tranh hiệu quả với nền KHCN n-ớc ngoài.

- Mạnh dạn dùng NSNN để xây dựng và duy trì hoạt động các trung tâm, văn phòng giao dịch, “*chợ*” đầu mối và thị tr-ờng chứng khoán chuyên ngành cho các sản phẩm, hàng hóa và dịch vụ KHCN¹; tổ chức tốt thị tr-ờng lao động - nhân lực khoa học trình độ cao; xây dựng các trung tâm t- vấn - chuyển giao KHCN, các cơ sở dữ liệu, th- viện, trung tâm thông tin KHCN dùng chung; tổ chức các hội chợ, triển lãm KHCN, tiến hành các hoạt động xúc tiến th-ơng mại KHCN khác và cung cấp thuận lợi, nhanh, rẻ các dịch vụ của chúng cho các doanh nghiệp, đơn vị, tổ

chức và cá nhân có nhu cầu ở trong n-ớc và n-ớc ngoài.

Ngoài nguồn NSNN, cần quan tâm đúng mức để các doanh nghiệp, cơ quan, cá nhân quan tâm và có nhu cầu, năng lực hoạt động KHCN đ-ợc tiếp cận thuận lợi, giá rẻ với các nguồn tín dụng -u đãi của Nhà n-ớc, các ngân hàng th-ơng mại. Áp dụng rộng rãi và khuyến khích các hình thức đầu t- nghiên cứu ứng dụng và chuyển giao KHCN qua các kênh FDI, Quỹ đầu t- rủi ro, thuê mua tài chính, thanh toán bồi hoàn... Khuyến khích các ngân hàng th-ơng mại, các quỹ đầu t- tài chính trở thành ng-ời đồng tài trợ hoặc trực tiếp đầu t- kinh doanh cùng doanh nghiệp cho các dự án nghiên cứu và ứng dụng KHCN có triển vọng. Áp dụng “*th-ơng mại hóa*” rộng rãi trong n-ớc và quốc tế theo những thỏa thuận song ph-ơng, đa ph-ơng thích hợp.

2. Chính sách thuế, phí, tiền l-ơng và cung cấp dịch vụ tài chính khác

Áp dụng các -u đãi, miễn, giảm thuế, phí và lãi suất tối đa cho các doanh nghiệp, cơ sở tiến hành các hoạt động nghiên cứu và ứng dụng triển khai KHCN vào thực tiễn, nhất là đối với các sản phẩm chế thử, sản phẩm có

¹ Trung Quốc đã xây hẳn một tòa nhà gần 20 tầng để làm “*chợ KHCN*” – Tg.

hàm lượng KHCN cao, các sản phẩm sản xuất từ việc ứng dụng các kết quả nghiên cứu KHCN. Điều chỉnh thuế suất hải quan linh hoạt đối với các giao dịch xuất - nhập khẩu máy móc, thiết bị, nguyên vật liệu phục vụ nghiên cứu ứng dụng triển khai và bản thân các phát minh, sáng kiến cải tiến kỹ thuật, các sản phẩm KHCN theo hướng khuyến khích đẩy mạnh, các hoạt động nghiên cứu và ứng dụng triển khai, nâng cao tỷ lệ “nội địa hoá” và tiêu thụ các sản phẩm, dịch vụ KHCN sản xuất trong nước. Khuyến khích các doanh nghiệp trong nước đầu tư nghiên cứu và mở rộng áp dụng KHCN thông qua việc cấp tín dụng - ưu đãi, miễn giảm thuế và tăng mức khấu hao, tự chủ quyết định mức lương, thưởng cho những người hoạt động KHCN. Cung cấp rộng rãi, thuận tiện và bảo đảm chất lượng các dịch vụ tài chính hỗ trợ các giao dịch trên thị trường KHCN, kiểm toán, kế toán, tư vấn thuế và định giá, tư vấn chuyển giao KHCN, bảo hiểm, thanh toán và chuyển tiền.

Đặc biệt, cần hết sức coi trọng việc điều chỉnh và hoàn thiện hệ thống chế độ định mức chi tiêu và quản lý tài chính đối với hoạt động khoa học theo hướng mềm dẻo hơn, phù hợp với yêu cầu thực tế và khả năng tài chính của các đơn vị, địa phương, cũng như trao nhiều

quyền tự chủ hơn cho các đơn vị và cá nhân chủ trì thực hiện các hoạt động nghiên cứu và ứng dụng KHCN. Điều này là cần thiết để đáp ứng thực tiễn ngày càng biến động nhanh chóng của KHCN trong nước và thế giới, đồng thời để giảm thiểu những ràng buộc “biến báo”, nói dối không cần thiết trong thanh quyết toán tài chính - một hiện tượng phi khoa học trong hoạt động khoa học.

3. Chính sách bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ

Sẽ không có thị trường KHCN lành mạnh nếu không xử lý kịp thời, nghiêm khắc các vi phạm quyền sở hữu trí tuệ, cũng như các hành vi buôn lậu, gian lận thương mại và cạnh tranh thiếu lành mạnh khác. Vì vậy, cần tạo lập và thực thi có hiệu lực trên thực tế các quy định pháp lý và chính sách liên quan đến bảo hộ sở hữu trí tuệ, các quy định và thể chế cần thiết phục vụ việc mua bán hàng hoá và dịch vụ KHCN, với các chế tài tài chính thích đáng và hiệu lực cao cho mục tiêu này.

Đối với các đề tài, dự án, và sáng chế KHCN của doanh nghiệp và cá nhân ngoài khu vực kinh tế nhà nước, cần một mặt, *khuyến khích đăng ký và bảo hộ, khen thưởng bình đẳng như đối với các đối tượng thuộc các khu vực kinh tế nhà nước*. Mặt khác, có nguồn kinh phí NSNN dành

riêng thích hợp để hỗ trợ việc đăng ký, công nhận, hỗ trợ một phần chi phí nghiên cứu và ứng dụng triển khai, tổ chức tiếp thị, quảng cáo và môi giới bán chúng trên thị trường KHCN trong nước và quốc tế. Thậm chí, với những sáng kiến đổi mới KHCN có giá trị thì có thể dùng NSNN để “mua đứt” bản quyền rồi tổ chức áp dụng nhân rộng chúng trên phạm vi toàn quốc vì lợi ích chung.

Cuối cùng, cần nhấn mạnh rằng: để làm sống động thị trường KHCN trong nước thì những hỗ trợ tài chính từ phía nhà nước cho việc tổ chức mạng lưới thông tin KHCN và các trung tâm giao dịch - chợ cũng như các câu lạc bộ, hiệp hội, các cuộc hội nghị, gặp gỡ định kỳ và đột xuất về KHCN là rất quan trọng. Trong đó, cần quan tâm lập những trang web chuyên ngành và tổng hợp, những ấn phẩm đa dạng thuộc các cấp, ngành được phát hành rộng rãi đến mọi đối tượng cập nhật và truyền tải những thông tin, chứa đựng khả năng và cơ hội hợp tác, trao đổi... trực tiếp và gián tiếp liên quan đến nghiên cứu và ứng dụng triển khai KHCN của tất cả các lĩnh vực, ngành nghề, cấp độ, đơn vị và cá nhân trong và ngoài nước./.

* TS, Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế-xã hội Hà Nội

Thông qua Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm

Đ-ọc cho ý kiến từ phiên họp thứ 52 của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội (UBTVQH) khoá X, Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm đã đ-ọc UBTVQH khoá XI phiên họp này thảo luận lần cuối về những nội dung có nhiều ý kiến khác nhau tr-ớc khi thông qua.

Bàn về thực phẩm sử dụng công nghệ gen, nhiều ý kiến cho rằng đây là vấn đề mới và phức tạp, hiện nay ch-a thể đánh giá hết hiệu quả cũng nh- tác động của việc sử dụng đối với ng-ời tiêu dùng. Đại diện Ban soạn thảo cho biết, trên thế giới có 2 loại ý kiến: đồng tình và chống đối việc sử dụng sản phẩm này. UBTVQH đồng ý ph-ơng án thể hiện: “*Chính phủ quy định cụ thể việc quản lý và sử dụng thực phẩm sử dụng công nghệ gen*”, đồng thời phải ghi rõ bằng tiếng Việt trên nhãn những sản phẩm này là *có sử dụng công nghệ gen* để ng-ời tiêu dùng biết và quyết định việc sử dụng hay không.

Với tình trạng vi phạm an toàn vệ sinh thực phẩm hiện nay, Pháp lệnh đã cụ thể hoá những hành vi bị nghiêm cấm, trong đó có quy định cấm “*thông tin quảng cáo, ghi nhãn hàng hoá sai sự thật hoặc có hành vi gian dối khác về vệ sinh an toàn thực phẩm*”.

PHIÊN HỌP THỨ 10 CỦA ỦY BAN TH-ỜNG VỤ QUỐC HỘI

NCLP

Tap chí Nghiên cứu Lập pháp xin giới thiệu cập nhật với bạn đọc về những nội dung lớn tại phiên họp thứ 10 của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội từ ngày 16 đến 26/7/2003

Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm sẽ có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 11 năm 2003.

Cho ý kiến về các Dự án luật

Dự án Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi). So với dự án Luật đã trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp vừa qua, dự án Luật lần này bổ sung thêm một ch-ơng mới về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND), trong đó quy định rõ về nội dung, trình tự, thủ tục và thẩm quyền của HĐND, trách nhiệm của th-ờng trực HĐND trong hoạt động giám sát; về giám sát của các ban của HĐND.

Về thẩm quyền đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm, đa số đại biểu cho rằng, việc quy định bỏ phiếu tín nhiệm đối với ng-ời

giữ chức vụ do HĐND bầu khi có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu HĐND yêu cầu là không hợp lý. Sau khi cân nhắc tính hợp lý và khả thi của quy định trên, UBTVQH đồng ý với ph-ơng án, khi có ít nhất 1/3 tổng số đại biểu HĐND yêu cầu, HĐND sẽ bỏ phiếu tín nhiệm.

Dự án Luật bầu cử Hội đồng nhân dân (sửa đổi): Tiếp thu ý kiến thảo luận tại kỳ họp thứ 3 của Quốc hội, dự án Luật bầu cử đại biểu HĐND đã đ-ọc UBTVQH chỉnh lý theo h-ớng tăng số l-ợng đại biểu HĐND ở cả 3 cấp trên cơ sở tăng cho cấp xã là chủ yếu. Riêng cách tính số l-ợng đại biểu HĐND từng cấp và các vùng miền chủ yếu vẫn dựa trên số dân nh- Luật hiện hành nh-ng có tính đến cơ cấu thành phần, số l-ợng đại biểu cần thiết đại diện đơn vị hành chính và cộng đồng dân c-

Dự án Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi): Dự án Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi) đ-ợc đ-a ra trình UBTVQH tại phiên họp này đã đ-ợc chỉnh lý theo ý kiến của các đại biểu Quốc hội tại phiên họp thứ 3, Quốc hội khoá XI.

Có ý kiến băn khoăn với quy định “trong tr-ờng hợp bắt khẩn cấp hoặc quả tang thì ng-ời bào chữa tham gia tố tụng từ khi cơ quan điều tra nhận ng-ời bị bắt” nh- trong dự thảo là quá sớm bởi vì không phải trong mọi tr-ờng hợp bắt khẩn cấp hoặc bắt quả tang đều phải tạm giữ. Do vậy, dự thảo đã đ-ợc chỉnh lý theo h-ớng quy định thời điểm tham gia tố tụng của ng-ời bào chữa trong tr-ờng hợp có bắt ng-ời (khẩn cấp hoặc quả tang) từ khi có quyết định tạm giữ.

Về thẩm quyền của Hội đồng giám đốc thẩm, dự thảo Bộ luật đã trình Quốc hội quy định: Hội đồng giám đốc thẩm có quyền sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, qua thảo luận, nhiều ý kiến cho rằng nếu thực hiện quy định trên không đúng thì sẽ dễ trở thành cấp xét xử thứ ba. Do đó, để bảo đảm nguyên tắc xét xử hai cấp, theo UBTVQH, chỉ nên quy định Hội đồng giám đốc thẩm có quyền không chấp nhận kháng nghị, giữ nguyên bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật và bỏ thẩm

quyền sửa bản án, quyết định của Hội đồng giám đốc thẩm.

Dự thảo Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi) đ-ợc đ-a ra lấy ý kiến nhân dân từ ngày 1/8/2003.

Dự án Luật Doanh nghiệp nhà n-ớc (sửa đổi): Còn nhiều ý kiến khác nhau về việc xác định khái niệm DNNN trong dự án Luật. Theo cơ quan thẩm tra và Ban soạn thảo, không cần đ-a khái niệm DNNN thành một điều riêng và cũng không đ-a vào giải thích từ ngữ mà khái niệm này sẽ đ-ợc hiểu thông qua nội hàm các điều quy định về phạm vi điều chỉnh và đối t-ợng áp dụng của dự án Luật. Đa số ý kiến của các thành viên UBTVQH lại cho rằng, phải đ-a khái niệm DNNN vào Luật.

Về nội dung phân công, phân cấp thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà n-ớc, các thành viên UBTVQH đều nhất trí cần làm rõ và xác định cụ thể vấn đề này trong luật. Có ý kiến cho rằng, cần quy định ngay các Bộ, Ủy ban nhân dân không trực tiếp là chủ sở hữu, không quản lý DNNN mà chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà n-ớc, xoá chức năng chủ quản của các cơ quan này. Tuy nhiên, đa số thành viên UBTVQH xác định không thể xoá bỏ ngay mà cùng với quá trình chuyển đổi doanh nghiệp (chuyển đổi sở hữu và hình thức pháp lý), sẽ chuyển dần chức năng chủ quản các

doanh nghiệp sang cho Chủ tịch Hội đồng quản trị các Tổng công ty và Tổng công ty vốn Nhà n-ớc. Đồng thời, “Bộ tr-ởng Bộ quản lý ngành, Chủ tịch UBND cấp tỉnh không can thiệp vào các công việc thuộc thẩm quyền của Hội đồng quản trị, Giám đốc và bộ máy quản lý của công ty”.

Dự án Luật đất đai (sửa đổi): Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) đã đ-ợc trình xin ý kiến Quốc hội tại kỳ họp thứ 3. Lần này, dự thảo bổ sung thêm nội dung hoàn toàn mới về quyền sử dụng đất trong thị tr-ờng bất động sản, trong đó xác định hai loại đất đ-ợc tham gia thị tr-ờng này, đó là: Đất do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đ-ợc Luật cho phép chuyển quyền sử dụng đất và đất do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê mà trên đó tài sản đ-ợc tham gia thị tr-ờng bất động sản.

Một vấn đề quan trọng khác còn nhiều ý kiến khác nhau là việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai. Theo cơ quan thẩm tra và Ban soạn thảo, quy định nh- dự thảo: “khiếu nại chỉ tiến hành ở cấp địa phương, nếu đ-ợc sự không đồng ý thì chuyển sang Toà án nhân dân giải quyết” sẽ góp phần từng b-ớc cải cách t-pháp, làm rõ thẩm quyền giải quyết giữa chính quyền và Toà án nhân dân, nâng cao hiệu quả

của việc giải quyết tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, đại diện Tòa án nhân dân tối cao cho rằng, nếu thực hiện quy định này ngay sau khi Luật đất đai có hiệu lực thì ngành Tòa án không thể làm đ-ợc. Lập luận mà đại diện Tòa án nhân dân tối cao đ-a ra là: hiện nay ngành Tòa án vừa thiếu về số l-ợng vừa yếu về chất l-ợng trong khi công việc hiện nay đã gần nh- quá tải. Chắc chắn Luật sẽ không có tính khả thi nếu không có một lộ trình cụ thể cho ngành Tòa án. UBNDVQH khẳng định việc giao thẩm quyền giải quyết khiếu nại đất đai cho Tòa án là chủ tr-ợng đúng, song cần có b-ớc đi và lộ trình cụ thể để ngành Tòa án có thể đảm đ-ợng công việc, bảo đảm tính khả thi của Luật.

Cùng với dự thảo Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi), dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) đ-ợc đ-a ra lấy ý kiến nhân dân bắt đầu từ ngày 1/8/2003.

Dự án Luật xây dựng: Vấn đề đ-ợc bàn bạc kỹ trong dự thảo Luật xây dựng là quy định việc *cấp phép bắt buộc đối với nhà ở xây dựng tại các khu vực nông thôn trong cả n-ớc* (khoản 2 Điều 64 dự thảo). Đa số ý kiến thành viên UBNDVQH sau khi thảo luận nhất trí rằng, việc quy định cấp giấy phép xây dựng đối với nhà ở riêng lẻ tại nông thôn trong dự thảo Luật xây dựng là cần thiết, nhằm

góp phần xây dựng nông thôn mới, hiện đại hoá nông thôn. Tuy nhiên, cũng theo UBNDVQH, quy định này chỉ áp dụng đối với những điểm dân c- tập trung đã có quy hoạch để bảo đảm tính khả thi cao khi Luật có hiệu lực thi hành.

Dự án Luật Hợp tác xã (sửa đổi): So với Dự thảo luật đã trình Quốc hội khoá XI kỳ họp vừa qua, dự thảo luật trình xin ý kiến UBNDVQH lần này đã có một số thay đổi sau khi tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội.

Có hai loại ý kiến khác nhau bàn về vấn đề định nghĩa Hợp tác xã. Loại ý kiến thứ nhất đồng ý nh- định nghĩa trong dự thảo luật đã trình Quốc hội: *“Hợp tác xã là một doanh nghiệp tập thể...”* (Điều 1 dự thảo). Theo lập luận của ý kiến này, định nghĩa Hợp tác xã nh- trên để khẳng định địa vị pháp lý của HTX bình đẳng với các loại hình doanh nghiệp và khắc phục nhận thức xem HTX là tổ chức nặng về xã hội hơn là tổ chức kinh tế. Loại ý kiến thứ hai lại khẳng định nên giữ nguyên tinh thần định nghĩa về HTX nh- trong luật hiện hành: *“Hợp tác xã là tổ chức kinh tế tự chủ...”*. Sau khi thảo luận và cân nhắc, khẳng định đây là vấn đề quan trọng, chi phối nhận thức về đối tượng đ-ợc điều chỉnh và ảnh h-ởng tới toàn bộ nội dung của luật, đa số ý kiến các thành viên

UBNDVQH tán thành ph-ơng án giữ định nghĩa HTX theo tinh thần Luật hiện hành có sửa đổi, bổ sung: HTX là một tổ chức kinh tế đặc biệt, vừa thực hiện mục đích kinh doanh có hiệu quả lại vừa thể hiện bản chất đặc thù là tính t-ợng trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên tham gia. Theo đó, tất cả các quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của HTX đều phải phù hợp với bản chất của HTX đ-ợc thể hiện trong Luật, nh-: giữ nguyên tên gọi các đối tượng tham gia HTX là xã viên, ng-ời đứng đầu HTX là Chủ nhiệm HTX...

Đa số thành viên UBNDVQH đều thống nhất lấy tên gọi của dự án Luật này là Luật hợp tác xã (sửa đổi), vì phạm vi sửa đổi và bổ sung của dự Luật rộng và căn bản với 37/56 điều đ-ợc sửa đổi, bổ sung.

Cũng tại phiên họp này, UBNDVQH đã xem xét, cho ý kiến về các dự án Luật: Luật thuỷ sản; Luật thi đua khen th-ởng; Đề án Cải cách tiền l-ợng, bảo hiểm xã hội và trợ cấp -u đãi ng-ời có công; Nghị quyết 02/ NQ/UBNDVQH IX về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của Văn phòng Quốc hội; đánh giá kết quả, rút kinh nghiệm kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XI đồng thời cho ý kiến b-ớc đầu về việc chuẩn bị kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XI./.

LIỆU MỸ CÓ ĐỊNH LẬP LẠI “BÀI HỌC” IRẮC?

THÔNG THÁI SƠN

Trong khi “bài học Irắc” còn để lại nhiều tiếng xấu đối với Mỹ và Anh, thì đầu tháng 6 năm nay, Thứ trưởng Ngoại giao Mỹ John Bolton lại khởi động sự cáo buộc Matxcova “lén lút cung cấp công nghệ vũ khí giết người hàng loạt cho Teheran”. Với những tiền lệ này, liệu các hoạt động ngoại giao dồn dập trước cuộc đàm phán 6 bên về vấn đề hạt nhân của CHD-CND Triều Tiên có thể giúp ngăn chặn nền ngoại giao can thiệp kiểu Mỹ hay không?

Nga khẳng định chỉ giúp Iran xây nhà máy điện nguyên tử

Theo lời ông Mamedov, thứ trưởng ngoại giao CHLB Nga, sự hợp tác Nga-Iran chỉ giới hạn ở việc Nga giúp Iran xây dựng nhà máy điện nguyên tử ở Busher. Matxcova tuyệt đối tuân thủ Hiệp ước không phổ biến vũ khí hạt nhân và hiện ch-a có điều tiếng gì với IAEA, cơ quan th-ờng xuyên “ghé thăm” Busher. Phát ngôn viên Bộ ngoại giao Nga A.Yakovenko cho biết Iran sẽ chỉ nhận đ-ọc nguồn nhiên liệu này sau khi ký với Nga một văn bản về việc hoàn trả phân bã nhiên liệu hạt nhân sau khi sử dụng. Văn bản này sẽ loại trừ khả năng Teheran có thể tái chế nguồn nhiên liệu hạt nhân vào những mục đích khác. Bộ ngoại giao Nga cũng khẳng định Nga đã tham gia tích cực vào việc soạn thảo văn bản bổ sung với IAEA. Tuyên bố chung của Hội nghị th-ờng đỉnh G8 tại Evian mới đây cũng đã kêu gọi Teheran mau chóng ký kết thêm văn bản bổ sung với IAEA. Đ-ọc biết, văn bản bổ sung đã đ-ọc 30 n-ớc ký kết này sẽ cho phép Cơ quan giám sát năng l-ợng nguyên tử quốc tế tới thanh sát bất kỳ trọng điểm nào cơ quan này nghi ngờ có chứa năng l-ợng hạt nhân.

Nga phản đối Mỹ dùng vấn đề hạt nhân để cạnh tranh

Theo lời thứ trưởng Mamedov, quan điểm của Nga và Mỹ về vấn đề Iran khác nhau cơ bản ở chỗ Washington tìm cách cô lập Teheran, trong khi Matxcova mong muốn hợp tác với n-ớc láng

giềng này trong khuôn khổ các thoả thuận quốc tế.

Trả lời câu hỏi của phóng viên kênh truyền hình Mỹ NBC tại cuộc gặp gỡ định kỳ với báo chí, tháng 6/2003 tại điện Kremlin: liệu Nga có cho rằng Iran nên ngừng xây dựng nhà máy điện nguyên tử tới chừng nào n-ớc này chịu ký vào văn bản bổ sung của IAEA không? Tổng thống Putin khẳng định lại quan điểm của hai nguyên thủ Nga-Mỹ tại các cuộc gặp th-ợng đỉnh tại Peterburg và Evian về vấn đề hạt nhân của Iran là “có nhiều điểm chung”: cả hai bên đều phản đối việc phổ biến vũ khí huỷ diệt hàng loạt. Tổng thống Nga cũng khẳng định lại lời của Tổng thống Iran Khatami trong một cuộc điện đàm mới đây với Matxcova rằng Teheran hiện không có kế hoạch chế tạo vũ khí hạt nhân. Hơn nữa, trong cuộc họp 16/6, các giám đốc IAEA đã không đ-a ra một nghị quyết nào lên án Iran mà chỉ đ-a ra nghị quyết cần tiếp tục cộng tác để tăng tính minh bạch của các ch-ơng trình hạt nhân của n-ớc này. Theo ông Putin, Matxcova sẽ tiếp tục hợp tác với cộng đồng thế giới theo h-ớng này, và phản đối việc lợi dụng con bài hạt nhân để tạo sự cạnh tranh không lành mạnh trên thị tr-ờng Iran.

Theo Ngoại trưởng Nga I. Ivanov thì phía Mỹ th-ờng đ-a ra những khiêu nại “không có cơ sở” đối với các công ty Nga có hợp tác với Iran, không phải vì các công ty này vi phạm điều gì đó, mà chẳng qua chỉ vì Washington muốn lợi dụng những “khiêu nại” này để phức tạp hoá vấn đề và qua đó chiếm lợi thế trong việc cạnh tranh giành thị tr-ờng Iran.

Bài học Irắc

Trả lời câu hỏi của hãng tin Nga Itar-TASS về nguy cơ lập lại bài học Irắc với Iran và CHDCND Triều Tiên, và liệu có cơ chế nào cho phép ngăn chặn những diễn biến t-ơng tự nh- tại Irắc, Tổng thống Nga nhấn mạnh rằng tình hình xung quanh Iraq là một thử thách nghiêm trọng đối với quan hệ giữa Kremlin và Nhà Trắng, và Matxcova đã thoát ra khỏi tình thế khó xử này với ít tổn thất nhất. Phía Nga, theo ông Putin, đã có những nhân nh-ợng trong khuôn khổ Hội đồng bảo an Liên hợp quốc (LHQ) và về cơ bản đã đ-a đ-ọc vấn đề Irắc quay lại bàn đàm phán ở LHQ. Tổng thống Putin và ông Bush đã có những cuộc nói chuyện cụ thể về vấn đề liên quan tới Teheran, Bình Nh-ờng và những điểm nóng xung đột khác, và cơ chế duy nhất để giải quyết vấn đề, theo Kremlin, vẫn là LHQ và Hội đồng bảo an, với sự kiên nhẫn, đồng thuận và cần tính đến lợi ích của các bên, dựa trên cơ sở của luật pháp quốc tế./.

GIÁM SÁT TÀI CHÍNH, ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH

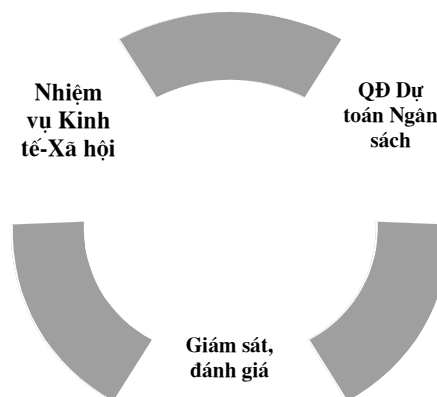
NGUYỄN CHÍ DŨNG*

Tại phần tr-ớc, chúng tôi đã phân tích lý lẽ nghị viện không lán sâu vào hoạt động lập dự toán ngân sách để tập trung vào giám sát việc thực thi ngân sách nhà n-ớc (Giám sát tài chính). Phần này xin trình bày tiếp về giám sát tài chính và các công cụ giám sát tài chính của nghị viện

Giám sát tài chính - một mắt xích trong quy trình ngân sách

Giám sát tài chính (GSTC) là hoạt động có tính đặc thù so với các hoạt động giám sát khác của nghị viện; nó đ-ợc tiến hành bằng quyền lực nghị viện, với sự giúp đỡ của các công cụ tài chính, các thiết chế đánh giá tài chính độc lập của nghị viện và do đó là hoạt động có tác động thuyết phục làm rõ chế độ trách nhiệm và hiệu quả trong thực hiện các nhiệm vụ chính trị và ch-ơng trình quốc gia. Khác với giám sát t- pháp và giám sát chung th-ờng đ-ợc tiến hành khi có vấn đề, GSTC th-ờng gắn với yếu tố thời điểm và giai đoạn trong chu kỳ ngân sách quốc gia hoặc theo các giai đoạn đầu t-, nếu đó là khoản chi đầu t- dài hạn. Nh- vậy, GSTC là giám sát th-ờng xuyên để nghị viện có cơ sở xem xét phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách sau thời hạn thực hiện chi tiêu và có cơ sở để bố trí ngân

sách cho năm tài chính tới. Trong quy trình ngân sách của một quốc gia (xem hình 1), tựu trung có thể thấy ba hoạt động mang tính chất là những mắt xích cơ bản của một chu trình lập đi lập lại, đó là a) lập và quyết định kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội (ở mô hình nghị viện đại nghị truyền thống và một số



H.1: Quy trình ngân sách

n-ớc ph-ơng Tây thì đây là Ch-ơng trình hành động của chính phủ), b) quyết định dự toán ngân sách nhà n-ớc và c) giám sát thực hiện ngân sách. Nghị viện các n-ớc nhìn chung đều có thẩm quyền quyết định ba nội dung quan trọng trên đây liên quan tới tài chính quốc gia. Hai hoạt động đầu tiên chủ yếu dựa trên đề nghị và ch-ơng trình hành động của chính phủ; còn hoạt động GSTC lại hoàn toàn độc lập và tùy thuộc vào nghị viện. Nh- vậy, có thể nói, trong chu trình ngân sách quốc gia, thì vai trò của nghị viện thể hiện đặc biệt rõ ở giai đoạn cuối cùng, và là tiền đề cho lập dự toán ngân sách.

Cho dù GSTC đ-ợc nghị viện thực hiện một cách trực tiếp hoặc qua một cơ quan đ-ợc uỷ nhiệm đặc biệt, hay trong bất cứ giai đoạn nào của chu kỳ ngân sách, thì tr-ớc hết cũng phải dựa trên cơ sở những dữ kiện kỹ thuật và **những công cụ giám sát độc lập, dựa vào nguồn thông tin độc lập** và năng lực phân tích **thông tin** một cách khách quan và đầy đủ.

1. Các hình thức, công cụ giám sát tài chính của nghị viện

1.1. Chất vấn và yêu cầu cung cấp thông tin: Hình thức này khá phổ biến, đ-ợc thực hiện trong kỳ họp hoặc ngoài kỳ họp. Đôi khi, nghị viện cũng tổ chức các đoàn giám sát thu thập thông tin tại chỗ hoặc về một ch-ơng trình đầu t- cụ thể từ ngân sách nhà n-ớc. Do t- cách pháp lý của các đoàn giám sát này không thể thay thế đ-ợc nghị viện hoặc một cơ quan có quyền hạn đặc biệt đ-ợc nghị viện uỷ nhiệm, do đó hình thức này chủ yếu mang

tính chất công cụ chính trị mà không gắn liền với một thẩm quyền quyết định cụ thể, do đó hình thức này mang tính chất bổ trợ và ít thích hợp với GSTC vốn mang nhiều tính kỹ thuật - chính trị, theo h-ớng đánh giá chi phí và hiệu quả.

1.2. Điều chỉnh dự toán ngân sách: Đây là một hình thức giám sát nhằm dẫn đến kiến nghị sửa đổi, bổ sung ngân sách (điều chỉnh). Hình thức này chủ yếu mang tính chất chính trị hơn là chỉ dựa trên các nguyên tắc tài chính. Ủy ban Kinh tế - Ngân sách (UB KT-NS) của Quốc hội Việt Nam trong quá trình thực hiện giám sát thực tế tại một số địa ph-ơng trong khoá X đã đề xuất điều chỉnh ngân sách phân bổ cho địa ph-ơng, hoặc kiến nghị Chính phủ bổ sung ngân sách cho một số địa ph-ơng gặp khó khăn đột xuất. Theo nghiên cứu của Nghị viện thế giới (IPU) về thực tiễn điều chỉnh dự toán ngân sách trong quá trình thực hiện, thì thấy rằng dự toán ngân sách ít khi đ-ợc bổ sung theo h-ớng tăng lên, trừ khi nghị viện đồng ý về tính cấp thiết của khoản chi và bố trí đ-ợc nguồn bổ sung, hoặc đó là nguồn chi dự trữ theo mục đích đã đ-ợc dự trù trong dự toán ngân sách. Theo thực tiễn Việt Nam, khi nguồn ngân sách phân bổ từ trung -ơng xuống còn là nguồn chủ yếu đối với nhiều địa ph-ơng, thì việc điều chỉnh phân bổ là việc làm th-ờng xuyên, do đó, GSTC h-ớng tới điều chỉnh phân bổ ngân sách còn xảy ra th-ờng xuyên. Tuy nhiên cần quy định rõ nguyên tắc điều chỉnh để công khai và tránh lặp lại cơ chế xin-cho.

1.3. Hình thức thứ ba là Sử dụng cơ quan chuyên môn độc lập để giúp nghị viện giám

sát theo mục tiêu ngân sách đã đề ra. Theo hình thức này, nghị viện tổ chức giám sát thường xuyên các khoản mục chi ngân sách cho những nhiệm vụ chính trị cụ thể, và lấy đó làm cơ sở thẩm định chuyên môn để quyết định phê chuẩn dự toán ngân sách của chính phủ cho năm tài chính mới. Để làm việc này, nghị viện phải sử dụng cơ quan chuyên môn về kiểm toán, độc lập với chính phủ. Cơ quan này có thể là Cơ quan kiểm toán thuộc nghị viện hoặc một cơ quan mang chức năng thanh tra tài chính gồm các quan chức có địa vị pháp lý lâu dài, chỉ có thể bị nghị viện bãi miễn, chỉ tuân theo các quy tắc nghiệp vụ và pháp luật. Trong thể chế nghị viện đa đảng, thì “*tính độc lập*” ngoài ý nghĩa chỉ tuân theo nghiệp vụ còn bao hàm “*tính trung lập đảng phái*” của cơ quan chuyên môn này nhằm bảo đảm không chịu ảnh hưởng của chính phủ - vốn là một thể chế do đảng đa số trong nghị viện thành lập nên. Tuy nhiên, đa các thể chế tài chính độc lập đặt tùy thuộc vào nghị viện không có nghĩa rằng chính các cơ quan chuyên môn này thực hiện thay chức năng GSTC của nghị viện. Ví dụ, ở Nghị viện Phần Lan, Ngân hàng nhà n-ớc và Kiểm toán Nhà n-ớc là các cơ quan trực thuộc và do Nghị viện thành lập, nh-ng nhiệm vụ GSTC vẫn thuộc các nghị sỹ và các tổ chức giám sát của nghị viện nh- các Ủy ban thường trực và Ủy ban ngân sách của nghị viện.

1.4. Hình thức thứ t-: Giám sát do ủy ban chuyên về giám sát tài chính của Nghị viện thực hiện. Trong số 87 n-ớc trong điều tra

của Nghị viện thế giới (IPU) đã khảo sát¹, thì ở 64 n-ớc, nghị viện giao nhiệm vụ giám sát, đánh giá hiệu quả sử dụng ngân sách cho một số ủy ban chuyên về GSTC nh-: Ủy ban tài khoản nhà n-ớc, Ủy ban ngân sách, Ủy ban tài chính, Văn phòng kiểm toán của nghị viện (Thụy Điển) hoặc một ủy ban nào đó của nghị viện. Những cơ quan này của nghị viện khi đ-ợc giao thẩm quyền giám sát tài chính thì đóng vai trò và có thẩm quyền đặc biệt quan trọng trong việc chuẩn bị lựa chọn và nêu vấn đề để nghị viện thảo luận và quyết định. Những ủy ban này chuyên giành thời gian tìm hiểu thông tin và tổ chức phân tích, điều tra thông qua các tiểu ban có thẩm quyền hoặc thông qua các cơ quan chuyên môn độc lập hoặc chuyên gia cộng tác viên và cộng tác chặt chẽ với các ủy ban thường trực khác của nghị viện về những lĩnh vực cụ thể. Khác với hình thức thứ ba, hình thức này chỉ h-ớng tới trọng tâm, trọng điểm một số vấn đề hoặc ch-ong trình đầu t- quốc gia.

Kết hợp hình thức ủy ban với chuyên gia độc lập và với dịch vụ kiểm toán nhà n-ớc độc lập, Nghị viện Thụy Điển tổ chức “*Văn phòng kiểm toán*” trực thuộc Nghị viện. Văn phòng này do các nghị sỹ đứng đầu, chỉ đạo hoạt động giám sát với sự hỗ trợ của các chuyên gia tài chính độc lập và thông tin của các tổ chức kiểm toán, thanh tra độc lập khác hoặc của Chính phủ.

Ở V-ong quốc Anh, ng-ời ta kết hợp hình thức thứ ba và thứ t-, việc thẩm tra tài chính thường do một Tổng kiểm toán Nhà n-ớc do

¹ “*Nghị viện các n-ớc trên thế giới*”- *The parliaments in the world*, IPU Geneva, 1986

Hoàng gia cử ra thực hiện, và chỉ bị miễn nhiệm khi cả hai viện đồng thuận. Tổng kiểm toán Nhà nước độc lập với cơ quan hành pháp, chịu trách nhiệm kiểm tra tính hợp thức của các khoản chi do Nghị viện quyết định. Tổng kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm báo cáo thường kỳ trước Nghị viện về kết quả các cuộc điều tra. Những báo cáo này sẽ được một ủy ban đặc biệt - Ủy ban các tài khoản nhà nước xem xét trước khi đưa ra thảo luận tại Nghị viện. Ở các nghị viện đa đảng thì ủy ban được giao chức năng chuyên giám sát tài chính thường do một nghị sĩ thuộc phe đối lập làm chủ nhiệm, để làm nổi bật tính chất của một cơ quan thanh tra. Nhiệm vụ chủ yếu của ủy ban này là xem xét kỹ lưỡng những vụ việc mà Tổng kiểm toán báo cáo. Nếu phát hiện có điều gì bất thường thì ủy ban này điều tra, và nếu cần có thể quyết định đưa vụ việc ra trước Hạ viện. Trong một thời gian ngắn, ủy ban phải làm báo cáo tổng hợp về việc thực hiện ngân sách; và đưa ra thảo luận tại Nghị viện những vấn đề mà phe đối lập yêu cầu. Hệ thống tổ chức này có đặc điểm là có thể kết hợp sử dụng dịch vụ kiểm toán thường xuyên do một cơ quan ngoài Nghị viện thực hiện và sự bảo trợ của một ủy ban chuyên môn của Nghị viện. Mô hình này được một số nước như Anh, Ôxtrâyliya, Canada, Ấn Độ và Nam Phi áp dụng.

Ở Việt Nam, hình thức thứ nhất và thứ hai đang được áp dụng, và như trình bày, hai hình

thức này thường mang tính chất giám sát chính trị nhiều hơn giám sát tài chính. Nếu thực sự muốn thiết lập cơ chế giám sát tài chính hữu hiệu thì phải nghĩ đến bổ sung thêm hình thức thứ ba và thứ tư. Theo hình thức thứ ba, phải đưa cơ quan chuyên môn giúp Quốc hội thẩm tra dự toán và quyết toán ngân sách là cơ quan kiểm toán nhà nước trực thuộc Quốc hội hoặc có địa vị pháp lý độc lập. Cơ quan này đã được ghi nhận trong Luật Ngân sách 1996 và phương án đưa cơ quan này trực thuộc Quốc hội đang được bàn thảo cân nhắc². Tuy nhiên, thẩm quyền giám sát ngân sách không thuộc cơ quan kiểm toán mà thuộc Quốc hội. Nếu chỉ thực hiện theo hình thức thứ tư - lựa chọn một số vấn đề trọng tâm, trọng điểm để thực hiện giám sát tài chính, thì Quốc hội Việt Nam phải thành lập một Ủy ban chuyên trách về giám sát tài chính, song song với UB KT-NS hiện nay, bởi vì UB KT-NS phải tập trung vào các vấn đề kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế, lập pháp liên quan tới kinh tế và chủ trì thẩm tra dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách. Khi hiện nay nhiệm vụ kinh tế là trung tâm thì nhiệm vụ đặt ra đối với UB KT-NS là quá lớn. Với chức năng giúp Quốc hội chủ trì thẩm tra báo cáo phát triển kinh tế-xã hội, thẩm tra nghị quyết về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, với thời gian và năng lực chuẩn bị thẩm tra dự toán ngân sách rất hạn hẹp hiện nay và thẩm tra tổng quyết toán ngân sách chủ yếu trên cơ sở dự toán (mà không trên cơ sở thực thanh

² Giải trình của Ban soạn thảo khi thông qua Luật Ngân sách là: để cơ quan này thuộc Chính phủ một thời gian, sau đó sẽ xem xét việc đưa cơ quan này đặt dưới Quốc hội (Kỷ yếu phiên họp thông qua Luật Ngân sách 1996-VPQH)

thực chi), lại đảm đ-ong thêm nhiệm vụ chủ trì giám sát thực hiện ngân sách, thì e rằng khó có thể bảo đảm thực hiện giám sát tài chính có hiệu quả.

1.5. Giám sát qua quyền phê chuẩn quyết toán ngân sách

Cuối cùng, bên cạnh và sau tất cả những hình thức giám sát tài chính nói trên, Quốc hội còn một công cụ giám sát tài chính nữa, có thể nói là biện pháp thể hiện quan điểm đánh giá chi tiêu công chính thức lần cuối cùng, đó là phê chuẩn quyết toán ngân sách cho năm tài chính đã thực hiện trên cơ sở tổng hợp báo cáo thực thanh, thực chi của chính phủ, kết thúc một chu kỳ ngân sách. Nh- đã nói ở trên, hiện nay, cách phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách ở Quốc hội ta mới chỉ trên cơ sở dự toán chứ ch-a trên cơ sở thực thanh, thực chi. Thực tế cho thấy có nhiều đơn vị sử dụng ngân sách quốc gia đã qua nhiều năm vẫn ch-a quyết toán xong, nh-ng báo cáo Tổng quyết toán ngân sách quốc gia vẫn đ-ọc thông qua đều đều đúng hạn định. Trên lý thuyết, biện pháp cuối cùng này mang tính chính thức hoá quyết định giám sát - đánh giá, và sự tín nhiệm của Quốc hội đối với hoạt động điều hành và thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội của quốc gia. Nó là báo cáo giám sát việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế xã hội của năm tài chính đã thực hiện d-ới hình thức con số và cân đối mục đích, cân đối nguồn lực và thể hiện tài l-ợc linh hoạt của chính phủ và Quốc hội trong ứng phó với tình hình biến động, trên cơ sở các mục tiêu kế hoạch hoá. Về mặt thực tiễn, báo cáo giám sát tài chính này sẽ chỉ có ý nghĩa và

giá trị thiết thực, nếu Quốc hội, nhất là Quốc hội ta là một Quốc hội ch-a hoạt động liên tục- có một uỷ ban chuyên môn về giám sát tài chính gồm các đại biểu chuyên trách và một cơ quan chuyên môn kỹ thuật thuộc Quốc hội nh- cơ quan kiểm toán quốc gia, giúp thẩm định về kỹ thuật hiệu quả chi tiêu và đánh giá hiệu quả sử dụng các nguồn lực quốc gia. Việc phê chuẩn quyết toán ngân sách sẽ tránh tình trạng ch-át vắn và chỉ trích trách nhiệm của chính phủ một cách chung chung, thiếu định l-ợng hoặc đi vào tiểu tiết nh- hiện nay. Báo cáo quyết toán này sẽ là cơ sở thuyết phục để Quốc hội l-u ý những vấn đề cần xem xét và khi cần có thể nêu vấn đề trách nhiệm của các vị bộ tr-ởng.

Ở một số n-ớc, việc phê chuẩn quy trình ngân sách của nghị viện mang tính lập pháp. Thí dụ ở Bỉ và Thụy Điển, việc phê chuẩn quyết toán ngân sách d-ới hình thức một đạo luật. Ở nhiều n-ớc khác, Chính phủ phải báo cáo quyết toán ngân sách tài khoá tr-ớc đồng thời với dự toán ngân sách của tài khoá tiếp theo.

2. Thanh tra tài chính độc lập và của chính phủ

Để bảo đảm chi tiêu công hiệu quả và minh bạch, bên cạnh các cơ chế giám sát tài chính của nghị viện còn có các công cụ thanh tra, kiểm tra tài chính th-ờng xuyên của chính phủ. Qua khảo sát của IPU, ở 45 n-ớc có những cơ quan độc lập chịu trách nhiệm kiểm tra và báo cáo chính phủ về quản lý tài chính quốc gia.

- Ở Hà Lan, Hội đồng Tổng thanh tra chịu trách nhiệm xem xét để bảo đảm mọi khoản

chi của Chính phủ trong phạm vi ngân sách dự kiến, đồng thời chịu trách nhiệm báo cáo Chính phủ về tính hợp thức về các ngân khoản tài chính công.

- Ở Cô-oét, Hội đồng kiểm toán và thẩm tra nhận các số liệu cuối cùng về chi - thu ngân sách của quốc gia, có trách nhiệm hỗ trợ việc thu thuế và thẩm tra các khoản chi ngân sách.

- Ở Pháp, Văn phòng kiểm toán làm báo cáo về việc thực hiện ngân sách và tiến hành các cuộc điều tra đặc biệt theo yêu cầu của Ủy ban tài chính nghị viện.

- Ở Costa Rica, Văn phòng tổng thanh tra báo cáo việc thực hiện ngân sách, thẩm tra các khoản thu chi hàng năm và tính hợp thức của các thủ tục tài chính.

Một số n-ớc khác, bên cạnh cơ chế và cơ quan giám sát tài chính của nghị viện còn có cơ quan thanh tra tài chính của chính phủ.

Ở n-ớc ta, thanh tra tài chính của Chính phủ gồm có Thanh tra nhà n-ớc, Thanh tra ngành tài chính (Bộ Tài chính), Thanh tra thuế (Bộ Tài chính), Kiểm toán nhà n-ớc (Chính phủ). Những cơ quan này đặt ra có nhiệm vụ giúp chính phủ “*tự kiểm tra*” và kiểm tra các đơn vị chi tiêu công trên toàn quốc gia (kể cả kiểm tra việc sử dụng ngân sách ở Quốc hội). Hệ thống thanh tra ở Chính phủ nói trên chủ yếu làm hai nhiệm vụ: a) kiểm tra th-ờng xuyên việc chi tiêu theo chế độ và b) thanh tra các vụ việc khi có dấu hiệu chi tiêu sai. Tức là nhằm phòng và sửa chữa sai lầm. Hệ thống này đang tồn tại trong một

cơ chế giám sát tài chính yếu của Quốc hội và sau này nếu tăng c-ờng cơ chế giám sát tài chính của Quốc hội thì các cơ quan thanh tra của chính phủ cũng không vì thế mà mất đi hoặc có thể thay thế cho cơ quan giám sát tài chính của Quốc hội nh- đã trình bày trên đây, bởi vì nó không chủ yếu nhằm đạt mục đích giám sát chi tiêu theo mục đích và đánh giá hiệu quả trên góc độ của cơ quan quyền lực đã phê chuẩn ngân sách và ấn định mục đích và cách thức chi tiêu.

3. Việc kiểm tra các cơ quan kinh tế sử dụng ngân sách công

Ở các n-ớc xã hội chủ nghĩa tr-ớc đây, nền kinh tế quốc dân dựa hoàn toàn hoặc phần lớn vào các xí nghiệp quốc doanh. Còn ở những n-ớc khác, có những xí nghiệp công th-ơng sở hữu Nhà n-ớc toàn bộ hoặc một phần. Vậy Nghị viện kiểm tra các xí nghiệp đó nh- thế nào và bằng biện pháp gì. Các xí nghiệp quốc doanh và công t- hợp doanh nói chung đ-ợc h-ớng quyền tự chủ về tài chính, nghĩa là có quyền quản lý các hoạt động kinh doanh mà không buộc phải theo các nguyên tắc tài chính của một cơ quan nhà n-ớc; vậy thì Nghị viện thực hiện việc kiểm tra thế nào?

Ở các n-ớc mà kinh tế t- nhân chiếm tỷ lệ lớn, mối liên hệ giữa doanh nghiệp nhà n-ớc và ngân sách quốc gia cũng khác nhau. Điều này th-ờng do luật thành lập công ty quyết định. Có thể phân biệt 3 loại công ty. Tr-ớc hết là những xí nghiệp t-ơng tự các cơ quan hành chính thông th-ờng với những khoản thu nộp trực tiếp vào ngân sách nhà n-ớc và những khoản chi cũng không trích từ nguồn

ngân sách đó (ví dụ công ty n-ớc sinh hoạt). Nói chung, những xí nghiệp này không mang tính chất th-ơng mại thuần tuý và đ-ợc h-ởng độc quyền của Nhà n-ớc. Thứ hai là các doanh nghiệp không có t- cách pháp nhân nh-ng sản xuất hàng hoá và cung cấp dịch vụ nh- một công ty th-ơng mại. Tài chính của đối t-ơng này riêng biệt với ngân sách nhà n-ớc, hoặc có thể là phần phụ lục của ngân sách nhà n-ớc và cũng phải trình Nghị viện phê duyệt (ví dụ về các tổ chức xây dựng nhà cho ng-ời thu nhập thấp ở Hoa Kỳ thời kỳ những năm 60³). Thứ ba và phổ biến nhất là loại hình doanh nghiệp nhà n-ớc tự chủ về kinh tế, có nguồn thu không từ ngân sách nhà n-ớc, có t- cách pháp nhân và khác biệt với các cơ quan sự nghiệp. Loại thứ t- là các doanh nghiệp t- nhân hoặc của tổ chức phi vụ lợi có sử dụng ngân sách nhà n-ớc để cung cấp dịch vụ công, tr-ớc kia do nhà n-ớc đảm nhận⁴. Đối với loại xí nghiệp thứ nhất và thứ hai, Nghị viện có đầy đủ thẩm quyền trọn vẹn; thì loại xí nghiệp thứ ba hoàn toàn v-ợt khỏi những nguyên tắc của Kế toán nhà n-ớc, và vì vậy, không phải tuân theo những thủ tục ngân sách thông th-ờng. Nghị viện chỉ kiểm tra, giám sát những doanh nghiệp này trong các tr-ờng hợp: a) đối với những khoản trợ cấp, ứng tr-ớc, cho vay hoặc đảm bảo từ ngân sách, b) khi có một vị bộ tr-ởng nào đó chịu trách nhiệm tr-ớc Nghị viện thực hiện việc quản lý những xí nghiệp này về một ph-ơng

diện đặc biệt nào đó.

Nghị viện giám sát các xí nghiệp nhà n-ớc và công ty hợp doanh có sử dụng ngân sách nhà n-ớc hoặc h-ởng -u đãi nhà n-ớc bằng nhiều cách. Cách thức phổ biến là Nghị viện phải đ-ợc thông tin về những hoạt động đó. Việc kiểm tra của Nghị viện tùy thuộc phần nhiều vào việc tài trợ cho xí nghiệp có nằm trong dự toán ngân sách hay không. Đối với các xí nghiệp quốc doanh thì ngân sách tài trợ cho xí nghiệp coi nh- một phụ lục của ngân sách hoặc đ-ợc đặt d-ới một hình thức kiểm tra khác của Nghị viện. Nhìn chung, có thể quy lại thành 3 hình thức chính nh- sau để kiểm tra sử dụng ngân sách của các xí nghiệp sử dụng ngân sách công:

- Ở một số n-ớc nh- Áo, Costa Rica, Ai cập, Phần Lan, Israel, việc kiểm tra đ-ợc giao cho Tòa án tài chính hoặc Tổng kiểm toán chịu trách nhiệm thực hiện;

- Ở một số n-ớc khác (nh- Hà Lan, Rumani, Thụy Sĩ và Tuynizy), các xí nghiệp đó có nghĩa vụ pháp lý phải báo cáo với Nghị viện.

- Ở tr-ờng hợp thứ ba, Nghị viện thực hiện việc kiểm tra thông qua một Tiểu ban các tài khoản Nhà n-ớc hoặc một Tiểu ban khác (nh- ở Canada, Cap Vert, Ấn Độ, Nicaragua, Nauy, Hàn Quốc, Liên Xô cũ và Cộng hoà Yêmen).

Bằng tất cả những ph-ơng thức đó và

³ CBO paper on congressional housing scheme, CBO, 1999 Wash (Tài liệu phân tích của Văn phòng ngân sách Quốc hội Hoa Kỳ về ch-ơng trình hỗ trợ nhà thu nhập thấp).

⁴ Loại hình tổ chức th-ơng mại-dịch vụ này đ-ợc đề cập tới tại Nghị quyết Đại hội đảng lần thứ IX : chuyển một số dịch vụ cộng đồng tới các tổ chức không vụ lợi thực hiện; hoặc loại doanh nghiệp vệ sinh công cộng t-, h-ởng khoán từ ngân sách nhà n-ớc, thí điểm ở Lạng Sơn, 2000.

những biện pháp thẩm vấn, điều tra, kiểm toán thông qua những tiểu ban và phân ban khác, việc kiểm tra chính trị của Nghị viện đối với các Bộ sẽ mở rộng tới các xí nghiệp Nhà nước và xí nghiệp công - hợp doanh thuộc quyền những Bộ đó.

4. Thuyết Điển: Một số nét về kiểm tra, giám sát tài chính và kiểm toán công

Để hình dung về bức tranh kiểm tra và giám sát tài chính công ở một nước, chúng tôi giới thiệu một số nét về Thuyết Điển. Tuy nhiên việc giới thiệu này chỉ mang tính chất tham khảo, không có ý nghĩa mô hình đối với bất kỳ một quốc gia nào.

Ở Thuyết Điển, Quốc hội tiến hành kiểm tra các khoản chi ngân sách của Chính phủ thông qua cơ quan kiểm toán của Quốc hội. Do chính quyền từng địa phương có ngân sách riêng và cơ quan kiểm toán riêng, nên cơ quan kiểm toán của Quốc hội Thuyết Điển chỉ kiểm toán hoạt động tài chính của địa phương khi có ngân sách từ trung ương chuyển về. Cơ quan kiểm toán của Quốc hội làm nhiệm vụ kiểm toán đối với các hoạt động chi tiêu ngân sách của Chính phủ và các cơ quan thuộc Chính phủ nhằm đảm bảo ngân sách Nhà nước được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả.

Thuyết Điển có hai loại kiểm toán: Kiểm toán tài chính và kiểm toán chức năng. Kiểm toán tài chính được thực hiện hàng năm và là việc kiểm toán các chứng từ kế toán. Kiểm toán chức năng là việc kiểm toán tập trung vào tính hiệu quả, sự tiết kiệm và trách nhiệm

nhằm đánh giá hiệu quả chi tiêu có bảo đảm thực hiện hoạt động quản lý chức năng của cơ quan được kiểm toán hay không. Kiểm toán chức năng không mang tính hệ thống bằng kiểm toán tài chính, nó được thực hiện khi kiểm toán viên đưa ra quyết định. Kiểm toán chức năng chỉ được tiến hành đối với các cơ quan công quyền. Phương pháp tiến hành hai loại kiểm toán này giống nhau ở việc cùng sử dụng phương pháp so sánh. So sánh là phương pháp dễ thực hiện khi kiểm toán về tài chính. Kiểm toán tài chính là việc so sánh các chỉ tiêu thực tế với quy định trên cơ sở các tiêu chuẩn có sẵn. Kiểm toán chức năng gặp nhiều khó khăn hơn bởi vì trước hết cần phải nhận biết được vấn đề đặt ra, tiếp đó, cần phải tìm xem phương pháp nào áp dụng ở trong trường hợp cụ thể này là phù hợp nhất và cuối cùng cần phải có ý tưởng về các giải pháp để giải quyết vấn đề. Trong kiểm toán tài chính có các tiêu chuẩn luật định, nhưng ở kiểm toán chức năng thì các kiểm toán viên phải tìm hiểu rất nhiều văn bản luật, văn bản pháp quy về chức năng và mục tiêu hoạt động của các cơ quan công quyền, thậm chí mục tiêu mà các nhà hoạch định chính sách đưa ra khi thành lập các cơ quan này. Nếu vẫn không tìm thấy được các tiêu chuẩn để so sánh thì khi đó, các nhà kiểm toán phải so sánh một thực tế này với một thực tế khác để thống nhất về chuẩn mực tương đối, ví dụ việc chi tiêu này là quá đắt, khoản chi tiêu khác là không hợp lý. Hiệu quả của phương pháp kiểm toán này không cao bởi vì những tiêu chuẩn do các kiểm toán viên đặt ra đều dựa trên ý tưởng về một hệ thống hoàn thiện. Do đó, cách tốt nhất

để kiểm toán viên thực hiện nhiệm vụ của mình là họ phải tìm thấy những tiêu chuẩn đ-ợc quy định trong luật hoặc các đối t-ợng để so sánh.

Kiểm toán tài chính và kiểm toán chức năng cũng giống nhau về sử dụng các ph-ơng tiện, công cụ để kiểm toán. Có ba công cụ kiểm toán gồm tài liệu, các số liệu thống kê, chứng từ và thông tin về việc đã xảy ra. Kiểm toán viên cũng có thể gặp gỡ, phỏng vấn các nhân chứng. Đối với những vấn đề không cần giữ bí mật thì có thể đặt câu hỏi với nhiều ng-ời theo kiểu điều tra d- luận hoặc mời các cơ quan khác tham gia vào việc kiểm toán. Trong một số tr-ờng hợp nhất định, kiểm toán viên có thể giành thời gian 1 đến 2 tuần để cùng làm việc với các công chức ở các cơ quan tiến hành kiểm toán để xem xét họ tiến hành các công việc nh- thế nào. (Thụy Điển không sử dụng băng hình trong kiểm toán, nh-ng ở Ai Cập, các kiểm toán viên th-ờng dùng băng hình).

Về kiểm toán viên: họ là những ng-ời có thẩm quyền, có chức năng kiểm tra và kết luận về các vấn đề kiểm toán dựa trên những cơ sở chuyên môn và thực tế. Văn phòng kiểm toán của Quốc hội Thụy Điển nêu ít nhất ba yếu tố để đảm bảo việc kiểm toán đ-ợc tiến hành có hiệu quả:

+ Tính độc lập của việc kiểm toán: Các quyền của kiểm toán viên đ-ợc ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật.

+ Cơ quan kiểm toán phải đ-ợc đảm bảo các điều kiện về tài chính để thực hiện công việc kiểm toán.

+ Cơ quan kiểm toán phải có quyền tiến hành thanh tra, có thể tham gia vào công việc của các cơ quan công quyền và các Bộ, có quyền xem xét các loại văn bản, giấy tờ của các cơ quan này.

Kiểm tra để đánh giá hiệu quả chi tiêu công

Ở Thụy Điển, Quốc hội quyết định không tham gia sâu và cụ thể vào quá trình quyết định ngân sách. Ng-ợc lại Quốc hội chỉ chú ý vào hiệu quả và kết quả của thực hiện ngân sách. Thụy Điển cũng giống nh- ở Việt Nam, mỗi Ủy ban sẽ tự chịu trách nhiệm trong lĩnh vực của mình; Các Ủy ban có thể mời cá nhân hoặc ng-ời họ cho là cần thiết đến nghe các quan chức của Chính phủ báo cáo về vấn đề ngân sách.

Thụy Điển không có hình thức các Ủy ban tổ chức các đoàn đi giám sát ở địa ph-ơng nh- Việt Nam. Các Ủy ban của Quốc hội Thụy Điển chỉ tiến hành hoạt động đi thăm khắp mọi nơi trên đất n-ớc, và nhiệm vụ của họ không phải là giám sát mà là thu nhập thông tin từ mọi nơi. Vậy là Quốc hội Thụy Điển không trực tiếp đi sâu vào việc thực hiện ngân sách nh-ng ng-ợc lại họ rất chú trọng theo dõi việc sử dụng ngân sách, kết quả và hiệu quả của sử dụng ngân sách bởi vì họ cho rằng vấn đề này rất quan trọng và cần thiết cho sự phát triển t-ơng lai đất n-ớc./.

** Tổng Biên tập Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*

MỘT SỐ QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN CƠ CẤU TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ

D-ÔNG QUANG TUNG*

Một trong những yêu cầu cơ bản của việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở n-ớc ta là phải phân công rành mạch giữa ba loại quyền lực nhà n-ớc: lập pháp, hành pháp, t-pháp trên cơ sở bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà n-ớc.

Chính phủ - cơ quan thực thi quyền hành pháp, có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm cho quyền lực nhà n-ớc đ-ợc thể hiện trong thực tiễn cuộc sống. Chỉ trong chừng mực Chính phủ phát huy tốt đ-ợc vai trò, tác dụng của mình thì mới có điều kiện thực tế để phát huy tốt vai trò của Quốc hội và các cơ quan t-pháp cũng nh- để bảo đảm thực hiện tốt sự phân công và phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp, t-pháp. Điều đó đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức và cơ chế vận hành bộ máy Chính phủ, để nó thực hiện tốt hơn việc thực thi quyền hành pháp, xứng đáng với vai trò là cơ quan hành chính nhà n-ớc cao nhất của cả n-ớc

1. Một số quan điểm

Hoàn thiện cơ cấu tổ chức Chính phủ phải xuất phát và phụ thuộc trực tiếp vào việc đổi mới chức năng nhiệm vụ của Nhà n-ớc trong điều kiện nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng xã hội chủ nghĩa (XHCN)

Quan điểm này xuất phát từ nguyên lý về sự phù hợp giữa chủ thể quản lý với đối t-ợng quản lý.

Trong điều kiện mới, Chính phủ phải chủ yếu tập trung vào chức năng quản lý nhà n-ớc, vào nhiệm vụ quản lý vĩ mô: xây dựng, ban hành cơ chế chính sách, chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động, kiểm tra, thanh tra... Điều đó đòi hỏi và cho phép tổ chức lại cơ cấu bộ máy Chính phủ gọn nhẹ, giảm bớt đầu mối nh-ng nâng cao đ-ợc hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà n-ớc.

Việc tổ chức các cơ quan của Chính phủ phải bảo đảm sự phù hợp giữa đối t-ợng quản lý (ngành, lĩnh vực) với chủ thể quản lý (bộ) và theo h-ớng tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực...

Đối t-ợng quản lý của Chính phủ và các cơ quan của nó là toàn bộ các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trên đất n-ớc. Các hoạt động kinh tế - xã hội đ-ợc phân chia thành các ngành (công nghiệp, nông nghiệp, th-ơng mại, du lịch và y tế)

hoặc các lĩnh vực nh- (lao động, tài chính, kế hoạch, tổ chức cán bộ v.v...). Các ngành, lĩnh vực thuộc đối t-ợng của quản lý nhà n-ớc của Bộ rất đa dạng, có những đặc điểm, tính chất khác nhau cũng nh- có quy mô, phạm vi khác nhau và giữa chúng có sự liên hệ, gắn bó với các mức độ khác nhau. Do đó, cơ cấu tổ chức Chính phủ với t- cách là các chủ thể quản lý phải bảo đảm phù hợp với quy mô, đặc điểm, tính chất của đối t-ợng quản lý. Đồng thời phải theo h-ớng tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực để giảm bớt số đầu mối, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

Quan điểm này đòi hỏi:

- Khi sắp xếp đối t-ợng quản lý của một bộ bao gồm nhiều ngành, lĩnh vực chuyên môn hoá khác nhau thì phải xem xét, lựa chọn những ngành, lĩnh vực có đặc điểm, tính chất t-ợng tự hoặc gần giống nhau để tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý nhà n-ớc của bộ.

- Việc xác định quy mô của đối t-ợng quản lý thuộc phạm vi một bộ phải phù hợp với khả năng quản lý của bộ đó. Nếu phạm vi, quy mô đối t-ợng quản lý quá lớn, quá nhiều ngành, lĩnh vực sẽ khó khăn cho chủ thể quản lý. Nh-ng nếu nhỏ quá sẽ manh mún, vụn vặt, không xứng với tầm cỡ quản lý của một bộ. Do đó, tùy theo quy mô của từng ngành, lĩnh vực thuộc đối t-ợng quản lý của một bộ mà có thể có nhiều, hoặc ít ngành, lĩnh vực khác nhau.

Cơ cấu bộ máy Chính phủ (các bộ, cơ quan ngang bộ) phải phủ hết các lĩnh vực quản lý nhà n-ớc ở cấp trung -ong

Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà n-ớc đối với toàn bộ các lĩnh vực nh- kinh tế,

chính trị, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao... tức là thực hiện quản lý nhà n-ớc đối với toàn bộ hoạt động đời sống xã hội của đất n-ớc.

Bộ máy thực hiện chức năng quản lý nhà n-ớc phải là các bộ, cơ quan ngang bộ. Những ng-ời đứng đầu các cơ quan quản lý nhà n-ớc này phải là thành viên Chính phủ. Không nên tồn tại những cơ quan quản lý nhà n-ớc thuộc Chính phủ mà ng-ời đứng đầu của nó không phải là thành viên Chính phủ. Bởi lẽ không thể có lĩnh vực quản lý nhà n-ớc này lại kém quan trọng hơn lĩnh vực quản lý nhà n-ớc khác mà việc điều hành các công việc quản lý nhà n-ớc của Chính phủ phải theo những ph-ơng pháp, trình tự, thủ tục khác nhau. Không thể có ng-ời đứng đầu một lĩnh vực quản lý nhà n-ớc lại không đ-ợc biểu quyết những chủ tr-ơng, chính sách, giải pháp quản lý thuộc lĩnh vực mình phụ trách (vì không phải là thành viên Chính phủ).

Điều đó có nghĩa là không nên tồn tại các tổng cục, cục thuộc Chính phủ với những ng-ời đứng đầu của các cơ quan này không phải là thành viên Chính phủ. Các cơ quan này phải là bộ nếu đủ những điều kiện, yếu tố cần thiết hoặc phải sáp nhập vào với nhau hay nhập vào các bộ để trở thành những bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Các cơ quan, đơn vị, tổ chức sự nghiệp, hoặc dịch vụ công tồn tại và hoạt động chủ yếu theo sự điều chỉnh của pháp luật. Do đó, không nên và không nhất thiết cứ phải trực thuộc một cấp chủ quản (Chính phủ, bộ, Ủy ban nhân dân) nào đó. Mặt khác, không phải tầm quan trọng của các đơn vị sự nghiệp thể hiện ở cấp mà nó trực thuộc. Vì vậy, không

nên coi một số học viện, trung tâm nghiên cứu khoa học lớn là đầu mối trực thuộc Chính phủ mà nó phải tồn tại một cách độc lập, không có cấp “*chủ quản*” trực tiếp và chịu sự quản lý nhà n-ớc của các cơ quan quản lý nhà n-ớc (bộ) ngành, lĩnh vực có liên quan đến hoạt động của nó (chẳng hạn chịu sự quản lý nhà n-ớc về khoa học của Bộ Khoa học – Công nghệ - Môi trường, về đào tạo của Bộ Giáo dục - Đào tạo, về tài chính của Bộ Tài Chính, về tổ chức – cán bộ có thể do Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ).

Việc tổ chức các bộ thuộc cơ cấu Chính phủ còn phụ thuộc vào tầm quan trọng, mức độ -u tiên trong chỉ đạo, điều hành của Chính phủ

Đây là một thực tế cần phải tính đến khi quyết định hình thành một cơ quan quản lý nhà n-ớc độc lập. Bởi vì có những ngành, lĩnh vực trong một thời kỳ nào đó đ-ợc nổi lên một cách -u tiên, nh- những ngành mũi nhọn trong nền kinh tế hay đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong sự phát triển kinh tế – xã hội, an ninh, quốc phòng... đòi hỏi phải đ-ợc sự quan tâm chỉ đạo, điều hành một cách tập trung, -u tiên và trực tiếp của Chính phủ. Trong những trường hợp nh- thế, cần thiết và nên tổ chức một bộ (hoặc cơ quan ngang bộ) riêng, có thể là bộ đơn ngành hay chuyên ngành.

Cơ cấu Chính phủ không phải là bất biến, ổn định lâu dài cho mọi thời kỳ mà có thể và cần thiết có sự thay đổi, điều chỉnh cho phù hợp với tính chất đặc điểm, quy mô của đối tượng quản lý nhà n-ớc trong mỗi giai đoạn nhất định

Cơ cấu tổ chức bộ máy suy đến cùng chỉ là

ph-ơng pháp, cách thức để thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ quản lý. Các mục tiêu, nhiệm vụ quản lý không cố định bất biến mà có sự thay đổi trong từng thời kỳ, đồng thời, theo thời gian, các đối tượng quản lý (ngành, lĩnh vực kinh tế - xã hội) cũng có sự thay đổi về quy mô, phạm vi (về mặt l-ợng) tính chất, đặc điểm (về mặt chất). Do đó cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ, số l-ợng và tên gọi các bộ cũng phải có những thay đổi trong từng giai đoạn, thời kỳ nhất định.

2. Một số giải pháp

Tiếp tục nghiên cứu sắp xếp lại gọn hơn các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ

Vừa qua đã có b-ớc điều chỉnh quan trọng về tổ chức bộ máy Chính phủ, giảm 10/23 các cơ quan của Chính phủ bằng cách sáp nhập vào các bộ hoặc chuyển thành bộ. Hiện nay Chính phủ gồm 26 bộ, cơ quan ngang bộ, mặc dù có tăng thêm 3 bộ nh-ng giảm đ-ợc gần 50% đầu mối trực thuộc Chính phủ.

Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà n-ớc pháp quyền XHCN, xuất phát từ sự chuyển đổi vai trò của Nhà n-ớc trong điều kiện nền kinh tế thị trường định h-ớng XHCN, chúng tôi cho rằng, cần phải tiếp tục nghiên cứu sắp xếp lại gọn hơn nữa cơ cấu Chính phủ theo h-ớng:

- Tiếp tục sáp nhập một số cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà n-ớc vào các bộ phù hợp nh- Ban Cơ yếu chính phủ, Ban Tôn giáo chính phủ, Tổng cục du lịch...

- Sáp nhập một số bộ đơn ngành thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực nh- Bộ thủy sản với Bộ nông nghiệp và phát triển nông

thôn, Ủy ban Thể dục thể thao với Bộ Văn hoá thông tin thành Bộ Văn hoá thông tin và thể thao, Bộ Công nghiệp với Bộ Thương mại thành Bộ Công thương, Bộ Khoa học với Bộ Giáo dục- Đào tạo thành Bộ Khoa học và Giáo dục...

- Chuyển một số tổ chức hoạt động sự nghiệp trực thuộc Chính phủ về trực thuộc bộ ngành ứng nh-: Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam và Đài truyền hình Việt Nam, Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Trung tâm khoa học tự nhiên và công nghệ quốc gia.

Đẩy mạnh thực hiện chủ trương xoá bỏ chế độ bộ chủ quản và cấp hành chính chủ quản đối với doanh nghiệp Nhà n-ớc

Trong công cuộc đổi mới đất n-ớc, Đảng ta chủ trương xoá bỏ dần chế độ chủ quản và cấp hành chính chủ quản đối với doanh nghiệp nhà n-ớc, nhằm vừa tạo điều kiện phát huy quyền chủ động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp nhà n-ớc, vừa giải phóng cho các bộ khối công việc quản lý, điều hành sản xuất - kinh doanh để tập trung vào các nhiệm vụ có tính chất quản lý nhà n-ớc. Đây là một chủ trương đúng đắn, là một biện pháp tích cực và cụ thể của việc chuyển đổi vai trò, chức năng của bộ máy quản lý nhà n-ớc phù hợp với cơ chế thị trường theo định hướng XHCN, tạo điều kiện trực tiếp cho việc tinh giảm bộ máy Chính phủ, giảm bớt số đầu mối của các cơ quan quản lý nhà n-ớc theo hướng hình thành các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Tuy nhiên, có thể thấy rằng, việc thực hiện chủ trương này trong nhiều năm qua chưa đạt kết quả mong muốn. Một số biện pháp đã áp

dụng về mặt tổ chức quản lý theo hướng phân biệt chức năng quản lý Nhà n-ớc với chức năng đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà n-ớc (không để tập trung vào một bộ chủ quản nh- trước đây) giảm bớt sự lệ thuộc của doanh nghiệp nhà n-ớc vào các cơ quan quản lý nhà n-ớc vv... chưa được tập trung chỉ đạo sát sao, chưa được xem xét, đánh giá, rút kinh nghiệm một cách nghiêm túc, kịp thời. Mặt khác còn gặp sự phản ứng mạnh mẽ của các bộ quản lý ngành vốn trước đây đã quá quen thuộc và gắn liền lợi ích của họ với chế độ “*bộ chủ quản*” cộng với sự thiếu quyết tâm và kiên trì trong chỉ đạo và tổ chức thực hiện, nên trong thực tế chủ trương đúng đắn này dường như đang bị “*chững lại*”. Đây đó ở các cấp, các ngành, các cán bộ quản lý đang có chiều hướng muốn phục hồi lại chế độ bộ chủ quản và cấp hành chính chủ quản đối với doanh nghiệp nhà n-ớc.

Đồng thời đó lại chính là một trong những nguyên nhân, những khó khăn trong việc tổ chức lại các bộ theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Có thể nói chừng nào các bộ còn nắm giữ vai trò “*chủ quản*” đối với doanh nghiệp nhà n-ớc thì còn tồn tại bộ đơn ngành, đơn lĩnh vực (vì còn nhiều việc phải làm) và còn khó khăn trong việc tổ chức lại thành các bộ đa ngành, đa lĩnh vực.

Do đó, để có thể hình thành các bộ đa ngành, đa lĩnh vực, cần thiết phải tiếp tục đẩy mạnh hơn, kiên quyết hơn, nhất quán hơn chủ trương “*xoá bỏ chế độ bộ chủ quản và cấp hành chính chủ quản đối với doanh nghiệp nhà n-ớc*” vốn là một chủ trương rất đúng đắn của Đảng ta.

Phân cấp, phân quyền mạnh hơn cho chính quyền địa phương

Vấn đề phân cấp, phân quyền mạnh hơn cho chính quyền địa phương đang là một xu thế chung của thế giới hiện nay. Đây là một trong những chủ trương đúng đắn của nền hành chính phát triển, một nền hành chính hướng vào phục vụ tốt hơn, có hiệu quả hơn mọi nhu cầu của công dân và các tổ chức kinh tế - xã hội. Ở nước ta hiện nay, vấn đề phân cấp trung ương - địa phương đang còn nhiều bất hợp lý cần giải quyết; vẫn còn in đậm dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung - bao cấp. Bộ máy quản lý nhà nước ở trung ương (Chính phủ, các bộ) còn ôm đồm quá nhiều công việc, kể cả những công việc có tính tác nghiệp sự vụ, trong khi bộ máy chính quyền địa phương các cấp còn bị ràng buộc và lệ thuộc quá nhiều vào các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương, chưa đủ thẩm quyền cần thiết để phát huy tính chủ động, tích cực, sáng tạo của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội trên địa bàn và phục vụ tốt những đòi hỏi của nhân dân địa phương. Chính sự tập trung quá mức các nhiệm vụ quản lý nhà nước ở trung ương làm cho Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phải đảm đương một công việc quá lớn, quá sức dẫn đến tình trạng bộ nào, ngành nào cũng muốn phình to thêm về bộ máy tổ chức và biên chế nhân sự, đi ngược lại xu thế cải cách hành chính. Do đó, mặc dù chủ trương cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy nhà nước đã được đề ra từ lâu (theo tinh thần các Nghị quyết đại hội VIII, các Nghị quyết trung ương III, trung ương VII (khoá VIII)...) và được nhất trí cao về nhận thức và quan điểm, nhưng khi đi vào xử lý cụ

thể ở từng bộ, ngành thì gặp không ít khó khăn, trở ngại vì bộ, ngành nào cũng chứng minh là mình rất nhiều việc, rất thiếu tổ chức và biên chế. Chính điều đó đã làm cản trở đáng kể đến tiến trình tổ chức lại các bộ theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Việc tăng cường phân cấp nhiều hơn, rõ hơn thẩm quyền cho chính quyền địa phương trong việc giải quyết các nhiệm vụ cụ thể của quản lý nhà nước, cũng như của việc tổ chức cung cấp dịch vụ công và quản lý doanh nghiệp nhà nước, kinh tế nhà nước ở địa phương sẽ cho phép giảm bớt khối lượng công việc của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tạo điều kiện trực tiếp cho việc sáp nhập các cơ quan quản lý Nhà nước ở trung ương theo mô hình tổ chức các bộ đa ngành, đa lĩnh vực.

Đẩy mạnh xã hội hoá các dịch vụ công

Cùng với việc tăng cường phân cấp, phân quyền cho bộ máy chính quyền địa phương, việc đẩy mạnh xã hội hoá các dịch vụ công cũng là một trong những đặc trưng quan trọng của nền hành chính phát triển nhằm hướng tới xây dựng một “*Chính phủ gây nhúng mạnh*” theo xu thế chung của việc chuyển đổi vai trò Nhà nước trong điều kiện mới của thế giới hiện nay.

Ở nước ta, trong tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước, vấn đề đẩy mạnh xã hội hoá các dịch vụ công (giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội, sự nghiệp công ích...) là một chủ trương đúng đắn, hợp quy luật và đang đưa lại những kết quả đáng phấn khởi. Tuy nhiên mức độ phạm vi và tốc độ thực hiện tiến trình xã hội hoá dịch vụ công còn chưa đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của xã hội. Các cơ quan

nhà n-ớc còn ch-a tách bạch rõ quản lý hành chính và quản lý sự nghiệp (dịch vụ). Nhiều lĩnh vực xã hội có thể thực hiện tốt hơn, có hiệu quả hơn so với Nhà n-ớc nh-ng còn chậm đ-ợc xã hội hoá. Điều đáng l-u ý là ch-a hình thành đ-ợc một hành lang pháp lý đồng bộ đầy đủ để bảo đảm cho việc “*xã hội hoá*” các dịch vụ công đ-ợc thuận lợi và đạt kết quả mong muốn. Mặt khác, các cơ quan nhà n-ớc d-ờng nh- vẫn còn nhiều luyến tiếc, ch-a muốn tuột khỏi vòng tay của mình việc cung cấp các dịch vụ công cho xã hội, nhất là những dịch vụ công dễ có điều kiện đ-a lại những lợi ích riêng cho cán bộ, công chức; trong khi việc thực hiện của họ rất kém hiệu quả, gây rất nhiều phiền hà, tiêu cực cho nhân dân.

Nh- vậy, việc đẩy mạnh xã hội hoá các dịch vụ công nhằm nâng cao chất l-ợng hiệu quả phục vụ nhân dân, đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của xã hội, vừa cho phép giảm nhẹ khối l-ợng công việc của bộ máy nhà n-ớc, tạo điều kiện trực tiếp, thiết thực cho việc tinh giảm bộ máy Chính phủ, sắp xếp lại các cơ quan quản lý nhà n-ớc theo mô hình tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực.

Đổi mới t- duy và ý thức trách nhiệm trong công tác tổ chức - cán bộ

Một cản trở đáng kể trong việc thực hiện cải cách hành chính, tinh giảm bộ máy nhà n-ớc hiện nay là bắt nguồn từ công tác tổ chức – cán bộ của chúng ta. Một thực tế là các nghị quyết trung -ơng VIII (khoá VII), trung -ơng III, trung -ơng VII (khoá VIII) đ-ợc nhất trí cao nh-ng chậm đi vào cuộc sống và những kết quả đạt đ-ợc còn rất khiêm tốn.

Về mặt nhận thức và quan điểm, nói chung, đều có sự nhất trí rằng phải từ chức năng,

nhiệm vụ mà xây dựng tổ chức bộ máy và từ tổ chức bộ máy mà bố trí cán bộ, nh-ng trong thực tế thì không phải lôgic đó bao giờ cũng đ-ợc tôn trọng. Trong nhiều tr-ờng hợp, quy trình vốn có tính khoa học này lại bị lộn ng-ợc trở lại. Có những tổ chức, những cơ quan nhà n-ớc, nếu theo tinh thần cải cách thì có thể sắp xếp lại, thu gom lại cho gọn hơn nh-ng chỉ vì lý do cán bộ, vì ngại đụng chạm tới vị trí hiện tại (và kèm theo là quyền lợi) của một số cán bộ đ-ơng nhiệm, mà không thể hoặc ch-a thể giải quyết đ-ợc. Cho nên, đã có những ý kiến rất thực tế là để thực hiện chủ tr-ơng cải cách, tinh giảm bộ máy Chính phủ thì cần phải chuyển tất cả các cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà n-ớc thành các bộ và kết quả là số bộ sẽ không giảm đi mà phải tăng thêm nữa. Đây thật là một nghịch lý của cải cách hành chính, nh-ng có lẽ là ph-ơng án có tính khả thi nhất (!). Do đó, để có thể thu gom lại các đầu mối quản lý nhà n-ớc ở cấp trung -ơng theo mô hình bộ đa ngành, đa lĩnh vực, cần phải đổi mới t- duy về công tác bố trí, sử dụng cán bộ ở cấp cao trên cơ sở xuất phát từ những căn cứ khoa học của công tác tổ chức - cán bộ chứ không phải vì khó sắp xếp cán bộ mà không điều chỉnh tổ chức. Và, điều quan trọng nữa là phải nâng cao ý thức trách nhiệm chính trị cao, có động cơ đúng đắn, khách quan, khoa học./.

**TS, Phó Viện tr-ởng Viện Khoa học tổ chức nhà n-ớc, Bộ Nội vụ.*

ĐỔI MỚI HỆ THỐNG CÁC CƠ QUAN THI HÀNH ÁN HÌNH SỰ

TRẦN QUANG TIỆP*

Đổi mới hệ thống cơ quan thi hành án hình sự là một yêu cầu bức xúc đang đặt ra trong quá trình cải cách t- pháp hiện nay. Tuy nhiên, đổi mới theo h-ớng nào, nh- thể nào lại là vấn đề không đơn giản. Trên cơ sở phân tích thực trạng công tác thi hành án và những nguyên nhân làm hạn chế hiệu lực và hiệu quả của công tác thi hành án hiện nay, bài viết đã đ-a ra những kiến nghị về mặt tổ chức bộ máy, phân công nhiệm vụ và mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan thi hành án hình sự

Thực trạng

Để thực hiện việc thi hành án phạt tù (tù có thời hạn, tù chung thân), thi hành biện pháp t- pháp áp dụng đối với ng-ời ch-a thành niên phạm tội (đ-a vào tr-ờng giáo d-ỡng), Nhà n-ớc ta đã thành lập cơ quan chuyên trách thuộc Bộ Công an, đó là Cục Quản lý trại giam, cơ sở giáo dục, tr-ờng giáo d-ỡng; thành lập cơ sở chuyên khoa y tế để thi hành biện pháp t- pháp bắt buộc chữa bệnh; cơ quan thi hành án dân sự thi hành án phạt tiền, tịch thu tài sản. Để thi hành các loại hình phạt, biện pháp t- pháp khác, Nhà n-ớc ch-a thành lập các cơ quan chuyên trách khác, mà giao

cho chính quyền xã, ph-ờng, thị trấn, cơ quan, tổ chức nơi ng-ời bị kết án c- trú hoặc làm việc đảm nhiệm.

Trong những năm qua, hệ thống các cơ quan thi hành án hình sự đã đạt đ-ợc những thành tựu nhất định trong việc đ-a các bản án, quyết định hình sự của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật vào thi hành trên thực tế; giáo dục, cải tạo những ng-ời bị kết án trở thành công dân có ích cho xã hội, phòng ngừa họ phạm tội mới, tạo điều kiện để họ tái hòa nhập cộng đồng và giáo dục ng-ời khác tôn trọng pháp luật, tham gia đấu tranh phòng, chống tội phạm. Tuy nhiên, chất l-ợng thi

hành án hình sự ch-a ngang tầm với yêu cầu và đòi hỏi của tình hình và nhiệm vụ của cách mạng trong giai đoạn mới; còn nhiều tr-ờng hợp ng-ời bị kết án không thi hành án, gây bất bình trong d- luận, làm giảm sút lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà n-ớc và các cơ quan t- pháp.

Nguyên nhân của tình hình trên có nhiều, trong đó có nguyên nhân công tác tổ chức, cán bộ thi hành án hình sự ch-a đ-ợc quan tâm đúng mức. Đội ngũ cán bộ thi hành án hình sự còn thiếu về số l-ợng, yếu về trình độ và năng lực nghiệp vụ, một bộ phận tiêu cực, thiếu trách nhiệm, thiếu bản lĩnh, sa sút về phẩm chất đạo đức, nghiêm trọng nhất là một số cán bộ trong các trại giam nhận hối lộ để không ít những tên phạm tội nguy hiểm đ-ợc ra tù tr-ớc thời hạn, tiếp tục gây nguy hiểm cho xã hội. Tổ chức, bộ máy của các cơ quan thi hành án hình sự còn nhiều bất hợp lý, nh-ng chậm đ-ợc đổi mới, kiện toàn cho phù hợp. Có thể đ-a ra dẫn chứng là việc theo dõi, giám sát việc cải tạo của những ng-ời đ-ợc h-ởng án treo hoặc bị phạt cải tạo không giam giữ và thi hành án quản chế, cấm c- trú, t-ớc một số quyền công dân... đang là gánh nặng cho chính quyền xã, ph-ờng, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi thi hành án và trên thực tế không ít địa ph-ong, đơn vị buông lỏng việc này, bởi lẽ: chính quyền xã, ph-ờng, thị trấn giao công việc này cho cán bộ t- pháp, trong khi đó cán bộ này phải đảm đ-ong quá nhiều công việc về hộ tịch, hôn nhân, thi hành án

dân sự... và cũng hầu nh- không đ-ợc bồi d-ỡng nghiệp vụ thi hành án hình sự; cơ quan, tổ chức nơi thi hành án trong tr-ờng hợp là doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp t-nhân, doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài, mà lại đ-ợc giao nhiệm vụ theo dõi, giám sát việc cải tạo của những ng-ời đ-ợc h-ởng án treo hoặc bị phạt cải tạo không giam giữ, thi hành án quản chế, cấm c- trú... thì lại càng không có cán bộ có nghiệp vụ thi hành án hình sự thực hiện.

Ngoài những nguyên nhân trên, còn có nguyên nhân cơ sở vật chất, điều kiện làm việc của các cơ quan thi hành án hình sự còn nhiều bất cập, nhiều trại giam còn rất chật chội, ph-ong tiện làm việc vừa thiếu, vừa lạc hậu, chính sách đối với cán bộ thi hành án hình sự ch-a t-ong xứng với nhiệm vụ và chức trách đ-ợc giao.

Mặt khác, nếu nh- trong lĩnh vực thi hành án dân sự, có các cơ quan quản lý công tác thi hành án dân sự đ-ợc tổ chức chặt chẽ từ Trung -ong đến địa ph-ong, thì trong lĩnh vực thi hành án hình sự, lại ch-a có các cơ quan quản lý công tác thi hành án hình sự. Điều này dẫn đến, khi cần báo cáo Quốc hội về công tác thi hành án hình sự, mặc dù có tới 6 cơ quan, tổ chức có nhiệm vụ thi hành án hình sự, nh-ng không một cơ quan, tổ chức nào trong số các cơ quan nhà n-ớc nh- Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ T- pháp có thể thống kê số liệu, báo cáo về công tác này.

Kiến nghị

Để hệ thống các cơ quan thi hành án hình sự ở nước ta có thể đáp ứng được yêu cầu của tình hình mới theo định hướng cải cách tổ chức pháp luật đề ra trong Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02-01-2002 của Bộ Chính trị, chúng tôi xin kiến nghị một số vấn đề sau:

Thứ nhất, thành lập Cục quản lý thi hành án hình sự thuộc Bộ Tư pháp, phòng quản lý thi hành án hình sự thuộc Bộ Quốc phòng và giao thêm nhiệm vụ quản lý thi hành án hình sự cho Sở Tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và phòng tư pháp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Các cơ quan quản lý thi hành án hình sự có nhiệm vụ thực hiện việc quản lý nhà nước về thi hành án hình sự; hướng dẫn, chỉ đạo nghiệp vụ thi hành án hình sự; tổ chức bồi dưỡng nghiệp vụ thi hành án hình sự cho cán bộ chuyên trách; theo dõi, thống kê tình hình thi hành án hình sự...

Thứ hai, ngoài Cục Quản lý trại giam, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng thuộc Bộ Công an đảm nhiệm thi hành án phạt tù, thi hành biện pháp tư pháp đưa vào trường giáo dưỡng, các cơ sở chuyên khoa y tế thuộc Bộ Y tế đảm nhiệm thi hành quyết định bắt buộc chữa bệnh, thành lập thêm phòng thi hành án hình sự thuộc Sở Tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; đội thi hành án hình sự thuộc phòng tư pháp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Thủ trưởng phòng thi hành án hình sự có trách nhiệm ra quyết định thi hành án

trong thời hạn 7 ngày, kể từ ngày nhận được bản sao bản án, quyết định hình sự của Tòa án có hiệu lực pháp luật.

Đội thi hành án hình sự có trách nhiệm tổ chức việc thi hành án phạt tù có thời hạn nhậm cho người án treo, án phạt cải tạo không giam giữ, án quản chế, cấm cư trú, tước một số quyền công dân, cấm đảm nhiệm một số chức vụ hoặc cấm làm một số nghề nhất định và biện pháp tư pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn mà theo pháp luật hiện hành do chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi thi hành án đảm nhiệm và tổ chức thi hành hình phạt tiền, tịch thu tài sản mà theo pháp luật hiện hành đang giao cho cơ quan thi hành án dân sự. Theo phương án này, thì chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi thi hành án chỉ có trách nhiệm hỗ trợ chấp hành viên thi hành án hình sự.

Thứ ba, về việc thi hành hình phạt tử hình, Điều 229 của Bộ luật tố tụng hình sự hiện hành giao cho Hội đồng thi hành án tử hình gồm đại diện Tòa án, Viện Kiểm sát và Công an. Theo chúng tôi, nhiệm vụ thi hành hình phạt tử hình giao cho Cục Quản lý trại giam, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng thuộc Bộ Công an đảm nhiệm, có sự phối hợp với Tòa án, Viện Kiểm sát là hợp lý nhất và cũng phù hợp với thực tiễn thi hành án hình sự của nhiều nước trên thế giới.

Như vậy, theo chúng tôi, cần có cơ quan quản lý nhà nước về thi hành án hình sự nằm

trong Bộ T- pháp và Bộ Quốc phòng và trong hệ thống các cơ quan thi hành án hình sự chỉ còn 4 cơ quan, đó là: cơ quan Công an (Cục Quản lý trại giam, cơ sở giáo dục, tr-ờng giáo d-ỡng và Cục quản lý xuất nhập cảnh thi hành hình phạt trực xuất), cơ quan thi hành án hình sự thuộc Bộ T- pháp, các cơ sở chuyên khoa y tế, cơ quan thi hành án hình sự trong Quân đội.

Thứ t-, cần tăng c-ờng sự phối hợp giữa cơ quan thi hành án hình sự với cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát, Tòa án, chính quyền các cấp và các cơ quan, tổ chức có liên quan, cụ thể là:

Với cơ quan điều tra

Điều tra và thi hành án hình sự là hai giai đoạn đầu và cuối của hoạt động t- pháp hình sự (điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án). Vì vậy, việc thực hiện tốt sự phối hợp giữa hai giai đoạn này, sẽ là điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện tốt của toàn bộ hoạt động t- pháp hình sự nói chung và cho từng giai đoạn điều tra, thi hành án hình sự nói riêng.

Điều 47 của Bộ luật Tố tụng hình sự hiện hành quy định về những vấn đề phải chứng minh trong vụ án hình sự đã quy định: “*Khi điều tra, truy tố, xét xử vụ án hình sự, cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát, Tòa án phải chứng minh: ... những tình tiết tăng nặng, tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm của bị can, bị cáo và những đặc điểm về nhân thân bị can, bị cáo*”. Nh- vậy, cơ quan điều tra có thể giúp cơ quan thi hành án hình sự trong việc nghiên cứu nhân thân ng-ời bị kết án. Điều này đặc biệt

quan trọng trong việc giáo dục, cải tạo ng-ời bị kết án là ng-ời ch-a thành niên, ng-ời phạm tội đặc biệt nguy hiểm hoặc tái phạm nguy hiểm. Ngoài ra, cơ quan điều tra có thể cung cấp cho cơ quan thi hành án hình sự những thông tin về nguyên nhân, điều kiện phát sinh tội phạm. Những thông tin này sẽ giúp cho cơ quan thi hành án hình sự có biện pháp cải tạo, giáo dục, phòng ngừa riêng đối với từng ng-ời bị kết án cụ thể. Ng-ợc lại, những thông tin về nhân thân ng-ời bị kết án trong quá trình thi hành án nếu đ-ợc cung cấp cho cơ quan điều tra sẽ là tài liệu tốt phục vụ công tác điều tra trong tr-ờng hợp ng-ời bị kết án đã chấp hành án xong, lại tái phạm tội.

Ngoài ra, trong số những ng-ời bị kết án phạt tù do Cục Quản lý trại giam, cơ sở giáo dục, tr-ờng giáo d-ỡng quản lý và trong số những ng-ời bị kết án về các loại hình phạt không t-ợc tự do, có không ít ng-ời là đối t-ợng mà cơ quan điều tra đang cần làm rõ trong vụ án hình sự khác. Việc phát hiện những đối t-ợng này và thông báo kịp thời cho cơ quan điều tra là nhiệm vụ của cơ quan thi hành án hình sự.

Với Viện Kiểm sát

Điều 24 của Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân đ-ợc Quốc hội thông qua ngày 02-4-2002 đã quy định: “*Viện Kiểm sát nhân dân kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án nhân dân, cơ quan thi hành án, chấp hành viên, cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân có liên quan trong việc thi hành bản án, quyết*

định đã có hiệu lực pháp luật và những bản án, quyết định được thi hành ngay theo quy định của pháp luật nhằm bảo đảm các bản án, quyết định đó được thi hành đúng pháp luật, đầy đủ, kịp thời”.

Để sự phối hợp giữa cơ quan thi hành án hình sự với Viện Kiểm sát được bảo đảm chặt chẽ, các thông tin, tài liệu thu thập được trong quá trình thi hành án hình sự phải được trao đổi cho Viện Kiểm sát để phục vụ việc theo dõi kết quả xử lý vụ án hình sự; ngược lại, những thông tin có liên quan đến người bị kết án mà Viện Kiểm sát nắm được qua công tác của mình phải được trao đổi cho cơ quan thi hành án hình sự để nghiên cứu, phục vụ việc giáo dục, cải tạo đối tượng.

Với Tòa án

Điều 12 của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân quy định: *“Trong phạm vi chức năng của mình, Tòa án nhân dân và các cơ quan, tổ chức được giao nhiệm vụ thi hành bản án, quyết định của Tòa án phải nghiêm chỉnh thi hành và chịu trách nhiệm tr-ớc pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ đó”.*

Sự phối hợp giữa cơ quan thi hành án hình sự với Tòa án có thể được thể hiện nh- sau:

Một là, sau khi bản án, quyết định hình sự của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, Chánh án Tòa án đã xử sơ thẩm phải gửi bản sao bản án hoặc quyết định cho cơ quan thi hành án hình sự.

Hai là, việc xét giảm mức hình phạt đã tuyên đối với người bị kết án cải tạo không

giảm giữ, cấm c- trú hoặc quản chế, xét giảm thời hạn chấp hành hình phạt tù đối với người bị kết án phạt tù, việc rút ngắn thời gian thử thách đối với người bị kết án tù được hưởng án treo của Tòa án, được thực hiện trên cơ sở đề nghị của cơ quan thi hành án hình sự.

Với chính quyền địa phương và các cơ quan, tổ chức có liên quan

Để hoạt động thi hành án hình sự đạt được hiệu quả cao, các cơ quan thi hành án hình sự cần phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương và các cơ quan, tổ chức có liên quan tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, giải thích rộng rãi đến mọi tầng lớp dân c-, lứa tuổi để mọi người biết các quy định của pháp luật về thi hành án hình sự, vận động họ tham gia hoạt động thi hành án hình sự; phối hợp chặt chẽ trong việc giám sát, giáo dục những người bị kết án về những loại hình phạt không bị t-ớc tự do; phối hợp trong việc giáo dục, cải tạo những người đang chấp hành án phạt tù trong các trại giam./.

** TS, Tổng cục An ninh, Bộ Công an*

PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN: KHÁI NIỆM, NGUYÊN TẮC, LĨNH VỰC CHUYỂN GIAO VÀ CÁC ĐIỀU KIỆN

NGUYỄN THỊ HẠNH*

Nền hành chính trong những năm qua đã đ-ọc đổi mới từng b-ớc về thể chế và cơ cấu tổ chức. Tuy vậy, đối với các nhà hoạch định chính sách Việt Nam, bài toán về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung -ong và địa ph-ong, tạo quyền chủ động trong quản lý của chính quyền địa ph-ong vẫn còn là một bài toán ch-a có lời giải thoả đáng

Khái niệm “phân quyền”

Phân quyền

Khái niệm “*phân quyền*” trong một nhà n-ớc đơn nhất, có thể hiểu một cách đơn giản là việc nhà n-ớc, thông qua quy định cụ thể của pháp luật, trao nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa ph-ong trong hoạt động quản lý và điều hành; và chính quyền địa ph-ong tự quản lý, có quyền tự mình quyết định công việc của địa ph-ong, có t- cách pháp nhân, có các thẩm quyền riêng, có ngân sách riêng và phải đặt d-ới sự kiểm tra của nhà n-ớc.

Phân quyền ở khá nhiều n-ớc đã trở thành bộ phận của quá trình tự do hoá, t- nhân hoá và cải cách thị tr-ờng với các quy mô khác nhau.

Vậy, “*phân quyền*” trong thực tế nghĩa là gì? Theo Báo cáo của Ngân hàng thế giới năm 1994, trong thực tế khái niệm này chứa đựng

hàng loạt quá trình khác nhau. Các quá trình chủ yếu là *phân cấp về mặt hành chính*, hoặc sự chuyển giao các chức năng nhà n-ớc từ chính quyền cấp trên xuống cho chính quyền cấp d-ới trong khi vẫn giữ lại sự kiểm soát của trung -ong đối với ngân sách và việc ban hành chính sách; *phân cấp ngân sách*, hoặc là việc nh-ợng lại ảnh h-ởng thông qua ngân sách và các quyết định tài chính từ cấp trên cho cấp d-ới; và *sự uỷ thác*, hoặc sự chuyển giao các nguồn lực và quyền năng chính trị cho cấp d-ới. Trong thực tiễn, quá trình phân quyền ở các n-ớc diễn ra rất đa dạng nh-ng *hiếm khi sự phân quyền bao gồm cả ba quá trình: phân cấp về mặt hành chính, phân cấp ngân sách, uỷ thác.*

Lợi ích của phân quyền

Phân quyền có mục đích là để ng-ời dân đ-ọc phục vụ, đ-ọc đáp ứng nhu cầu tốt hơn,

cũng nh- nhà n-ớc gần dân hơn sẽ hiểu dân hơn, đáp ứng yêu cầu của dân hơn. Đi vào tiến trình phân quyền là đi vào tiến trình dân chủ, nhất là để xây dựng nhà n-ớc pháp quyền nh- mục tiêu Đảng và Nhà n-ớc đã đề ra. Kinh nghiệm của các n-ớc phát triển và cũng th-ờng là các n-ớc thành công trong việc áp dụng chính sách phân quyền là: một nhà n-ớc bỏ qua nhu cầu mở rộng sự tham gia của các thành phần dân c- trong việc hoạch định và thực thi chính sách thì khó có thể coi đó là một nhà n-ớc có năng lực. Nhân dân là mục đích của sự phát triển nh-ng nhân dân có nhiều năng lực và quyền lợi khác nhau, nhà n-ớc phải cố gắng để đại diện và đáp ứng tất cả những nhu cầu, sức mạnh của nhân dân nếu nhà n-ớc muốn hoạt động có hiệu quả... Việc thực hiện chính sách phân quyền tạo cơ hội cho ng-ời dân có điều kiện tham gia hơn nữa vào hoạt động quản lý nhà n-ớc. Để thực hiện các chính sách của nhà n-ớc, cơ quan hành chính phải gắn với cơ sở, gắn với thực tế: phải trao cho những cơ quan đ-ợc phân quyền ở địa ph-ơng một phạm vi thẩm quyền tự chủ cần thiết, đủ khả năng giải quyết trực tiếp những vấn đề phát sinh ở cơ sở.

Để tạo nên cơ chế bảo đảm các chính sách và ch-ơng trình của nhà n-ớc, phản ánh tốt hơn toàn bộ lợi ích của xã hội, phân quyền quyền lực và các nguồn lực nhà n-ớc là một sự nỗ lực tất yếu của nhiều nhà n-ớc nhằm lôi cuốn ng-ời dân tham gia vào các hoạt động công cộng và làm cho nhà n-ớc gắn với dân hơn. Bởi vì, việc phân quyền tạo cơ hội cho các dịch vụ công tiến đến gần các nhu cầu và

sở thích có tính chất địa ph-ơng hơn, kích thích phát triển kinh tế địa ph-ơng, đồng thời xây dựng một chính phủ phản ứng linh hoạt và có trách nhiệm hơn từ d-ới lên.

Phân quyền góp phần nâng cao trách nhiệm của chính quyền các cấp ở những mức độ phù hợp, cho phép mỗi ng-ời đều giữ đúng vai trò của mình. Bởi vì, những bảo đảm dân chủ không phải theo kiểu đồng nhất hoá mà phải tính đến đặc điểm cá nhân, áp dụng một cách đa dạng để thích ứng với những điều kiện khác nhau của việc thực hiện nhiệm vụ. Nhà n-ớc với vai trò là nhà hoạch định chiến l-ợc, tr-ớc hết, phải là một nhà n-ớc phân quyền.

Những hạn chế và e ngại về phân quyền

Việc quyết định đ-a ra chính sách phân quyền, ở nhiều n-ớc, là kết quả của cả một quá trình tìm tòi, nghiên cứu và cân nhắc kỹ l-ỡng. Thông th-ờng, các cơ quan trung -ơng không chỉ lo lắng về việc mất đi một số thẩm quyền mà còn e ngại rằng, với chính sách phân quyền, tính đơn nhất của nhà n-ớc bị đe dọa, lo sợ về “*chủ nghĩa liên bang*” cũng là một nỗi lo lắng của các nhà n-ớc đơn nhất. Nhà n-ớc phân quyền phải luôn ý thức đ-ợc các nhiệm vụ của mình. Quá trình phân quyền là một quá trình đòi hỏi tr-ớc tiên phải có ý chí chính trị, sau đó phải có sự can thiệp th-ờng xuyên của nhà lập pháp để có những điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung. Bởi vì, chính sách phân quyền cũng không phải là một chính sách “*nhất thành bất biến*”, cần có những sửa đổi cần thiết. Nhà n-ớc trung -ơng có thể chuyển giao thẩm quyền nh-ng cũng

có thể thu hồi lại thẩm quyền cũng nh- pháp luật đã xây dựng cơ chế thì cũng có thể huỷ bỏ cơ chế. Ví dụ: trong tình trạng chiến tranh, để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ tổ quốc, bảo đảm an ninh, quốc phòng, nhà n-ớc có thể thu hồi các thẩm quyền đã chuyển giao cho địa ph-ơng hoặc khi các nhà lập pháp thấy rằng nhà n-ớc trung -ơng cần phải đảm nhiệm một số nhiệm vụ địa ph-ơng đang làm.

Nguyên tắc và lĩnh vực chuyển giao thẩm quyền

Một số nguyên tắc

Theo kinh nghiệm của một số n-ớc đã thực hiện thành công chính sách phân quyền, việc thực hiện chính sách phân quyền cần bảo đảm các nguyên tắc: 1) chuyển giao thẩm quyền cùng với chuyển giao tài chính và nguồn lực; 2) chuyển giao thẩm quyền quản lý đồng thời với chuyển giao ph-ơng tiện pháp lý (thẩm quyền lập quy) và có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ của chính quyền trung -ơng đối với chính quyền địa ph-ơng.

Nguyên tắc chuyển giao thẩm quyền cùng với chuyển giao tài chính và nguồn lực

Chính quyền địa ph-ơng có quyền có đ-ợc những nguồn tài chính riêng đủ mức cần thiết và đ-ợc tự do sử dụng để thực hiện tốt những thẩm quyền đ-ợc giao. Nguyên tắc chuyển giao thẩm quyền cho những cơ quan quyền lực gần dân nhất nếu có thể thực hiện nhiệm vụ một cách tốt nhất. Chính quyền địa ph-ơng, để thực hiện nhiệm vụ, phải đ-ợc cung cấp những ph-ơng tiện pháp lý, ph-ơng tiện tài chính và nhân lực. Kinh nghiệm cho

thấy việc phân quyền không dễ thực hiện nếu không có các thoả thuận về mặt thể chế có hiệu quả nhằm tăng c-ờng trách nhiệm của các cấp chính quyền địa ph-ơng và hạn chế ngân sách đối với cả chính phủ trung -ơng lẫn chính quyền địa ph-ơng.

Nguyên tắc chuyển giao thẩm quyền về ph-ơng diện pháp lý cùng với sự kiểm tra chặt chẽ của chính quyền trung -ơng đối với chính quyền địa ph-ơng

Làm thế nào để kiểm soát đ-ợc việc ra quyết định của chính quyền địa ph-ơng mà không hạn chế sự đổi mới? Thách thức cơ bản là đ-a ra một khuôn khổ thể chế có hiệu lực duy trì đ-ợc sự cân bằng giữa sự linh hoạt và sự hạn chế. Trong tr-ờng hợp này, nhà n-ớc trung -ơng với vai trò bảo đảm sự bình đẳng và bảo đảm lợi ích chung, vai trò điều tiết đời sống xã hội, bảo đảm sự gắn kết trong xã hội thì phải kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện chính sách phân quyền, phân cấp cho các chính quyền địa ph-ơng.

Với thẩm quyền tự xác định và thực hiện các chính sách địa ph-ơng của mình, các cơ quan chính quyền địa ph-ơng sẽ không còn đóng vai trò là ng-ời thừa hành thụ động các chính sách của chính quyền trung -ơng nữa. Nh-ng nếu không có sự giám sát tốt thì tính linh hoạt, chủ động của các chính quyền địa ph-ơng có thể dẫn đến chuyên quyền. Nhà n-ớc trung -ơng có thể ban hành quy định pháp luật tạo khuôn khổ cho chính quyền địa ph-ơng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình nh-ng phải kiểm tra, giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó. Do đó, nhà

n-ớc nên có cơ chế kiểm tra, giám sát mạnh mẽ và có các quy định rõ ràng về mối quan hệ giữa các cấp chính quyền để hạn chế hành vi độc đoán ở cấp trung -ơng cũng nh- ở cấp địa ph-ơng.

Lĩnh vực chuyển giao thẩm quyền

Nhà n-ớc có thể chuyển giao thẩm quyền trong những lĩnh vực nào cho chính quyền địa ph-ơng? Việc phân quyền có thể cải thiện năng lực nhà n-ớc bằng cách để cho nhà n-ớc tập trung vào các chức năng cơ bản. Nhìn chung, nhà n-ớc đơn nhất có chính sách phân quyền khác với phân quyền ở các nhà n-ớc liên bang. Để bảo đảm là một nhà n-ớc đơn nhất, nhà n-ớc trung -ơng th-ờng giữ lại những thẩm quyền cho phép bảo đảm tính thống nhất quốc gia trong các lĩnh vực nh-: quốc phòng, t- pháp, an ninh, ch-ơng trình giáo dục. Phân quyền có thể đ-ợc bắt đầu từ những lĩnh vực đ-ợc -u tiên nh- giáo dục, y tế hoặc kết cấu hạ tầng. Trên thực tế, nhiều chính phủ đã đối phó lại sự khủng hoảng ngân sách và các mối quan tâm của công dân bằng cách chuyển giao các nguồn lực và trách nhiệm cung ứng dịch vụ cho các cơ quan địa ph-ơng, nhất là trong lĩnh vực giáo dục và y tế. Theo Báo cáo của Ngân hàng phát triển thế giới năm 1994, kinh nghiệm cho thấy rằng việc phân quyền thành công chỉ có thể xảy ra trong thời gian ngắn hoặc khó lặp đi lặp lại, nếu

không có các quy chế hiệu quả điều phối sự hợp tác giữa các cấp chính quyền. Thí dụ: trong ngành y, sự phân bổ hợp lý trách nhiệm giữa các cấp chính quyền là hết sức có ý nghĩa. Miễn dịch, theo dõi lao và dự trữ vắc-xin đều cần đến sự quản lý có hiệu quả của chính quyền cấp trên. Trong ngành giáo dục: sự tham gia của các cấp chính quyền cao hơn là cần thiết để tránh sự gián đoạn và để tối thiểu hoá sự khác biệt về chất l-ợng giáo dục giữa các địa ph-ơng. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh là không có một công thức chung, mẫu chung áp dụng cho tất cả các n-ớc đi vào tiến trình phân quyền vì sự khác biệt về điều kiện phát triển kinh tế, về văn hoá, địa lý... Ví dụ: ở Việt Nam, việc xác định mô hình tổ chức hệ thống các cấp chính quyền còn có nhiều tranh luận trong giới khoa học. Về thẩm quyền quản lý của mỗi cấp chính quyền hầu nh- vẫn còn trùng lặp nhau, hầu nh- giống nhau trong các lĩnh vực. Trong khi đó, thẩm quyền này rất cần đ-ợc phân tách rạch ròi, càng không nên trùng nhau. Nếu cấp này quản lý vấn đề này, thì cấp trên sẽ quản lý vấn đề khác. Trong một lĩnh vực nào đó cũng có thể tách ra nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp¹.

Nguyên tắc phân định nhiệm vụ là nhà n-ớc trung -ơng nắm những nhiệm vụ cơ bản, còn các nhiệm vụ khác phân quyền cho chính quyền địa ph-ơng các cấp. Không có tiêu chí cụ thể áp dụng chung cho các n-ớc trong việc

¹ Ở Cộng hoà Pháp: những thẩm quyền đ-ợc chuyển giao cho chính quyền cấp vùng liên quan đến phát triển kinh tế, xã hội, văn hoá, hoạt động đào tạo nghệ, các tr-ờng trung học; những thẩm quyền đ-ợc chuyển giao cho chính quyền cấp tỉnh: hoạt động y tế và xã hội, nhà ở, cơ sở nông thôn, quản lý các tr-ờng phổ thông cơ sở và vận chuyển học sinh; xã quản lý các nhà trẻ và tr-ờng tiểu học, ngoài ra, còn đ-ợc chuyển giao rộng rãi thẩm quyền về quản lý đô thị: cấp giấy phép xây dựng...

xác định thẩm quyền của các chính quyền địa ph-ơng, mà vấn đề này, chúng tôi cho rằng, cũng phải linh hoạt, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa ph-ơng mỗi n-ớc. Nh-ơng nhất thiết phải đ-ợc xác định rõ ràng trong các văn bản pháp luật, nhất là phải đ-ợc luật hoá. Cũng có những lĩnh vực mà phạm vi thẩm quyền của các cấp có thể không thật khó khi xác định. Ví dụ: Luật Giáo dục đã phân định khá rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền địa ph-ơng tỉnh - huyện - xã trong lĩnh vực giáo dục. Luật Giao thông đ-ờng bộ cũng đã phân định nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền địa ph-ơng trong quản lý cơ sở hạ tầng giao thông đ-ờng bộ. Tuy nhiên, các luật chuyên ngành nói chung chỉ quy định những thẩm quyền đã rõ ràng của địa ph-ơng.

Thực hiện phân quyền ở Việt Nam

Để có thể thực hiện phân quyền có hiệu quả, cần phải có những bảo đảm nhất định về mặt thể chế, bảo đảm về các ph-ơng tiện pháp lý, tài chính và nhân lực. Đây là kinh nghiệm của một số n-ớc đã áp dụng thành công chính sách phân quyền.

Bảo đảm về mặt thể chế

Chính quyền địa ph-ơng - các cơ quan quản lý nhà n-ớc đ-ợc lập ra và hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Pháp luật phải quy định về địa vị pháp lý, thẩm quyền của chính quyền địa ph-ơng. Các cơ quan này không đ-ợc thực hiện các hoạt động quản lý, điều hành v-ợt quá thẩm quyền của mình cũng nh- không đ-ợc bỏ trống, buông lỏng một số lĩnh vực đ-ợc pháp luật quy định.

Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa ph-ơng, chúng ta đã có Hiến pháp, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994, Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp năm 1996 và các văn bản pháp luật khác. Tuy nhiên, việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền địa ph-ơng trong các văn bản pháp luật hiện hành vừa không rõ ràng, rành mạch, vừa thiếu cụ thể. Ví dụ tại Điều 120 của Hiến pháp qui định: "*Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa ph-ơng; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa ph-ơng; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân*". Quy định chung cho cả ba cấp sẽ dẫn đến việc cả ba cấp làm cùng một nhiệm vụ hoặc có những việc không cấp nào thực hiện. Vì vậy, pháp luật cần xác định rõ loại công việc nào chỉ do một cấp làm, hoặc hai cấp, hoặc ba cấp thực hiện, mức độ thực hiện có thể khác nhau. Ngoài ra, cũng cần tính đến mức độ phân quyền giữa các vùng lãnh thổ có đặc điểm khác nhau, xuất phát từ tiềm lực kinh tế, mức độ đô thị hoá, điều kiện địa lý tự nhiên, địa hình, nguồn gốc lịch sử, vị trí so với thủ đô... Các chính sách ban hành ra chỉ đ-ợc thực hiện có hiệu quả nếu nó tính đến những đặc thù của từng lĩnh vực và của từng địa ph-ơng.

Hiện nay, Chính phủ đang xây dựng dự án Luật sửa đổi Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994. Mục đích của

việc sửa đổi là nhằm thể chế hoá nghị quyết của Đảng về phân cấp, phân quyền và với rất nhiều mục tiêu đặt ra: thể hiện rõ vai trò của mỗi cấp chính quyền; phân định rõ ràng, rành mạch trách nhiệm, thẩm quyền của chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; tạo sự chủ động của cấp dưới và vai trò chỉ đạo, quản lý của cấp trên; phân cấp mạnh hơn giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương theo hướng “*Việc nào do cấp nào quản lý và giải quyết sát thực tiễn hơn thì giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho cấp đó*”; phân định rõ trách nhiệm cá nhân và tập thể; đề cao tính tự quản, đại diện của Hội đồng nhân dân cấp xã, phát huy tính chủ động và dân chủ rộng rãi ở cơ sở.

Tuy nhiên, nếu dự luật mới chỉ dừng lại ở việc “*chuyển hoá*” hay “*nâng cấp*” các quy định của Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp (năm 1996) như trong dự thảo hiện nay, thì các yêu cầu nói trên có thể coi là chưa đạt. Liệu dự luật sửa đổi có đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi về chính sách phân quyền, về tăng cường năng lực, hiệu quả quản lý của các cấp chính quyền như chủ trương của Đảng và Nhà nước đã đề ra? Đây không chỉ là câu hỏi dành cho cơ quan soạn thảo và các cơ quan liên quan mà cũng là câu hỏi đặt ra đối với các vị đại biểu Quốc hội.

Bảo đảm các phương tiện

Ở mỗi nước tiến hành phân quyền đều đòi hỏi chính quyền địa phương phải được cung cấp các phương tiện pháp lý, ngân sách và nhân lực. Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ.

Về phương tiện pháp lý

Chính quyền địa phương cũng cần có phương tiện pháp lý hiệu quả. Một trong số đó là thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quản lý trong phạm vi địa phương. Thẩm quyền đó chỉ thực sự được xác định rõ trên cơ sở thẩm quyền quản lý đã được luật định. Chính vì vậy, Luật tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cần quy định rõ ràng, chặt chẽ nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền. Trong quá trình soạn thảo Luật, cũng có quan điểm cho rằng thẩm quyền của chính quyền địa phương các cấp nên để cho các luật chuyên ngành quy định. Tuy nhiên, nếu để dành cho các luật chuyên ngành quy định về thẩm quyền của địa phương trong các lĩnh vực khác nhau thì pháp luật về chính quyền địa phương vẫn là sự chấp vá, không ổn định và thiếu nhất quán. Điều này cũng coi như là một sự “*dâu hàng*” của nhà soạn thảo trước các yêu cầu về phân cấp, phân quyền. Phương tiện pháp lý của chính quyền địa phương cũng là các quyền năng nhất định mà pháp luật dành cho chính quyền địa phương, cần phải được xác định rạch ròi, thống nhất để tránh xung đột.

Về phương tiện tài chính

Có thể nói, cải cách tài chính công sẽ có ảnh hưởng mạnh mẽ đến tất cả các hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt có thể tháo gỡ những tồn tại, bất cập hiện nay về biên chế, tổ chức của các cơ quan nhà nước, tình trạng chi tiêu lãng phí hoặc sử dụng ngân sách kém hiệu quả từ trung ương cho đến địa phương.

Tinh thần cải cách tài chính công đã đ-ợc nêu trong Nghị quyết trung -ơng Đảng lần thứ IX “*Phân cấp mạnh đi đôi với tăng c-ờng trách nhiệm của chính quyền địa ph-ơng trong việc thu và chi ngân sách địa ph-ơng...*”. Qui định của Hiến pháp năm 1992 (đã đ-ợc sửa đổi) về phân cấp ngân sách là một b-ớc tiến mới, b-ớc đi đầu tiên của việc thực hiện chính sách phân quyền. Đây là cơ sở để mở rộng quyền chủ động của chính quyền địa ph-ơng trong việc sử dụng ngân sách nhà n-ớc.

Về nhân lực

Quản lý biên chế luôn gắn với tổ chức bộ máy, tiến hành phân cấp về tổ chức bộ máy cho chính quyền địa ph-ơng sẽ gắn với việc phân cấp quản lý biên chế. Về mặt nhân lực, vấn đề đặt ra đối với địa ph-ơng là trình độ chính trị, trình độ quản lý nhà n-ớc, trình độ pháp luật của đội ngũ cán bộ ở cấp xã còn thấp. Việc tiến hành tiêu chuẩn hoá, chuyên nghiệp hoá và ổn định cán bộ quản lý trên bốn lĩnh vực: nhân sự - t- pháp, địa chính, kinh tế - tài chính, hành chính - văn phòng Uỷ ban nhân dân còn nan giải. Việc phân quyền mạnh cho cấp xã không thể không tính đến xây dựng đội ngũ cán bộ có đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ.

*

* *

Cải cách các thể chế nhà n-ớc là một nhiệm vụ lâu dài, khó khăn và nhạy cảm về mặt chính trị. Thực hiện chính sách phân quyền thực sự là vấn đề không dễ dàng đối với

chúng ta. Những -u việt của chính sách phân quyền có thể thấy rất rõ nh-ng để bắt đầu, các nhà lập pháp sẽ không khỏi ái ngại. Bởi vì sẽ liên quan đến không phải một, hai đạo luật mà rất nhiều các luật, pháp lệnh, các văn bản pháp luật hiện hành phải sửa đổi nếu nh- chúng ta tiến hành thực sự chính sách phân quyền. Kinh nghiệm xây dựng và thực thi Pháp lệnh Thủ đ- và Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12-12-2001 của Chính phủ về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, nếu không sửa đổi, bổ sung, ban hành các đạo luật mới, có cơ sở pháp lý cao thì chúng ta không thể b-ớc những b-ớc mạnh mẽ vào quá trình phân quyền. Và để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, thì tốt nhất là sửa đổi đồng thời các đạo luật và các văn bản cấp thấp hơn liên quan đến vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của chính quyền địa ph-ơng các cấp./.

* *Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ T- pháp*

LUẬT CỦA QUỐC HỘI: không nên quy định quá chi tiết

NGUYỄN MINH ĐOAN*

Theo tác giả, trong điều kiện xây dựng nhà n-ớc pháp quyền hiện nay, các đạo luật ban hành chỉ nên quy định ở những vấn đề tổng quát, mang tính nguyên tắc mà không nên đi quá sâu vào chi tiết, cụ thể. Trong bài viết tác giả đ-a ra bốn luận cứ làm cơ sở cho nhận định trên

Theo quy định của Hiến pháp Việt Nam, Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn làm hiến pháp và sửa đổi hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật. Nh- vậy, luật là văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành. Luật là hình thức chỉ đứng sau hiến pháp, thể hiện về mặt pháp lý ý chí nhà n-ớc của nhân dân, chứa đựng những quy phạm pháp luật quan trọng và là cơ sở để ban hành những văn bản quy phạm pháp luật khác.

Trong giai đoạn tr-ớc đây, ở n-ớc ta có nhiều ý kiến cho rằng, luật càng quy định chi tiết càng tốt. Vì theo họ, nh- vậy sẽ khắc phục đ-ợc tình trạng chỉ có một luật nh-ng có quá nhiều các văn bản h-ớng dẫn thi hành của các cơ quan nhà n-ớc khác nhau, đồng thời cũng khắc phục đ-ợc tình trạng chậm trễ trong việc ban hành các văn bản h-ớng dẫn thi hành, tránh đ-ợc cả hiện tượng mâu thuẫn, không thống nhất giữa các văn bản h-ớng dẫn thi hành của các cơ quan nhà n-ớc khác nhau về cùng một quy định của luật. Thậm chí, sự quy định chi tiết của luật còn đ-ợc

giải thích là phù hợp với trình độ dân trí và hoàn cảnh hiện tại của đất n-ớc. Đ-ơng nhiên, khi xây dựng bất kỳ một đạo luật nào, nhà làm luật cũng mong muốn quy định đ-ợc càng nhiều càng tốt những vấn đề đ-ợc cho là cần thiết. Mặc dù không phải bao giờ họ cũng thực hiện đ-ợc việc quy định chi tiết, đầy đủ các vấn đề liên quan đến một lĩnh vực của đời sống xã hội trong một văn bản luật. Trên thực tế, một đạo luật nào đó dù có đ-ợc xây dựng một cách chi tiết và hoàn thiện cũng khó đi vào cuộc sống nếu thiếu các văn bản d-ới luật khác. Việc ban hành các đạo luật có nội dung quy định chi tiết cũng có những tác dụng tích cực nhất định.

Song, theo chúng tôi, để bảo đảm sự phân công và phối hợp hợp lý giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc thống nhất trong điều kiện xây dựng nhà n-ớc pháp quyền hiện nay, các đạo luật do Quốc hội ban hành chỉ nên quy định một cách tổng quát những vấn đề có tính nguyên tắc mà không đi sâu quy định quá chi tiết các vấn đề. Lý do là vì:

Thứ nhất, bảo đảm đúng chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan

Là cơ quan chủ yếu thực hiện quyền lập pháp, Quốc hội với vị trí, tính chất và chức năng của mình phải và chỉ quyết định những chính sách cơ bản của đất nước và những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Quốc hội không nên và sẽ không có khả năng quyết định đầy đủ những vấn đề quá chi tiết, vụn vặt và cụ thể. Nói cách khác, Quốc hội cần thể hiện đúng vị trí, vai trò của mình, không nên làm thay những công việc mà Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác phải làm.

Thứ hai, bảo đảm tính bao quát

Các hoạt động và quan hệ xã hội ngày càng trở nên phức tạp, đa dạng cả về nội dung, hình thức và những chủ thể tham gia. Do vậy, những quy định của luật khó có thể đáp ứng được sự đa dạng, phức tạp đó. Quốc hội chỉ nên quy định những vấn đề chung, khái quát, mang tính nguyên tắc trong luật, còn những nội dung quá chi tiết, cụ thể cần phải ủy quyền cho các cơ quan khác quy định chi tiết trong những văn bản dưới luật. Bởi, chỉ quy định khái quát thì mới bao quát, càng quy định cụ thể thì càng không bao quát và khó đầy đủ. Tuy nhiên, cũng nên tránh tình trạng luật quy định quá chung chung dẫn đến việc tổ chức thực hiện khó khăn và không thống nhất. Mức độ chi tiết của luật đến đâu là tùy thuộc vào vấn đề và sự ổn định của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực mà nó quy định.

Nh- vậy, trong quá trình xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện các văn bản luật của Quốc hội thì các cơ quan nhà nước khác nh- Chính phủ, các Bộ, Tòa án, Viện kiểm sát... cần phải

đ-ợc ủy quyền và bắt buộc phải ban hành các văn bản chi tiết thi hành luật làm cho vấn đề hay lĩnh vực mà luật quy định trở nên đầy đủ, hoàn thiện và đi vào cuộc sống dễ dàng hơn. Vì lẽ đó, Điều 7 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định: “*Luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác phải đ-ợc quy định cụ thể để khi các văn bản đó có hiệu lực thì đ-ợc thi hành ngay.*”

Trong trường hợp luật, pháp lệnh có điều, khoản cần phải đ-ợc quy định chi tiết bằng văn bản khác, thì ngay tại điều, khoản đó phải xác định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và thời hạn ban hành văn bản”.

Thậm chí, điều luật trên còn quy định: “*Văn bản quy định chi tiết thi hành phải đ-ợc soạn thảo cùng với dự án luật, pháp lệnh để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời ban hành khi luật, pháp lệnh có hiệu lực*”.

Tuy nhiên, trong thực tiễn xây dựng pháp luật ở nước ta thời gian qua, không phải vấn đề nào cần đ-ợc quy định chi tiết bằng văn bản khác cũng đ-ợc Quốc hội xác định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và thời hạn ban hành văn bản ngay tại điều, khoản đó. Thông thường, Quốc hội chỉ xác định cơ quan hay các cơ quan có trách nhiệm quy định chi tiết thi hành toàn bộ văn bản luật. Nhiều khi cũng không xác định thời hạn buộc phải ban hành văn bản chi tiết đối với cơ quan đ-ợc ủy quyền. Việc quy định soạn thảo văn bản chi tiết thi hành cùng đồng thời với dự án luật, pháp lệnh cũng hầu nh- không đ-ợc thực hiện. Trong thực tế, các văn bản chi tiết thi hành thường đ-ợc gọi là văn bản hướng dẫn thi hành dưới hình thức thông t- hoặc thông t- liên tịch giữa một số cơ quan nhà nước. Văn bản hướng dẫn thi hành thường vừa mang những dấu hiệu

của văn bản chi tiết thi hành, vừa mang dấu hiệu của văn bản giải thích chính thức có tính quy phạm. Theo chúng tôi, sự lẫn lộn giữa văn bản chi tiết thi hành và văn bản giải thích chính thức có thể dẫn đến sự vi phạm về thẩm quyền. Bởi theo quy định của Điều 91 của Hiến pháp năm 1992 thì việc giải thích chính thức các văn bản luật thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Nh-ng vì trên thực tế UBTVQH hầu nh- ch-a khi nào thực hiện thẩm quyền này nên buộc các cơ quan nh- Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao..., để áp dụng đ-ợc luật, phải ra các văn bản h-ớng dẫn thi hành với nội dung nêu trên. Ch-a kể đôi khi việc ban hành các thông t- liên tịch h-ớng dẫn thi hành luật cũng rất khó khăn bởi không đạt đ-ợc sự thống nhất giữa các cơ quan hữu quan.

Theo chúng tôi, cũng cần phải có sự phân biệt giữa văn bản chi tiết thi hành luật với văn bản giải thích luật chính thức mang tính quy phạm. Văn bản chi tiết thi hành luật là văn bản của cơ quan nhà n-ớc đ-ợc uỷ quyền quy định chi tiết về một vấn đề gì đó mà luật không thể quy định chi tiết đ-ợc. Do vậy, cơ quan nhà n-ớc đ-ợc uỷ quyền quy định về vấn đề đó (vấn đề đ-ợc uỷ quyền) quy định thế nào cũng đ-ợc. Chẳng hạn, Điều 70 của Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân quy định: “*Chính phủ quy định chi tiết thi hành luật này*”, thì Chính phủ trong Nghị định chi tiết thi hành Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân có toàn quyền tùy ý quy định chi tiết về bất kỳ điều, khoản nào của Luật mà họ cho là cần có sự quy định chi tiết. Tất cả những tổ chức, cá nhân có liên quan đến Luật nói trên bắt buộc phải thừa nhận và phải thực hiện đúng với những gì mà Chính phủ đã quy định chi tiết. Nh-ng nếu UBTVQH

giải thích về bất kỳ điều nào của Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nói trên thì lại không thể tùy tiện giải thích (quy định) thế nào cũng đ-ợc mà phải theo đúng nội dung, tinh thần của luật đã quy định. Do vậy, để bảo đảm nội dung, tinh thần của Điều 7 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội cần xác định rõ, chính xác những vấn đề nào thuộc điều, khoản nào của văn bản luật thì uỷ quyền cho cơ quan nào và trong thời hạn bao lâu thì cơ quan đó phải ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành. Nếu Quốc hội không quy định rõ thì các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thi hành luật có thể sẽ còn nhầm lẫn giữa việc quy định chi tiết thi hành với việc giải thích chính thức và vẫn có thể chậm trễ trong việc ban hành văn bản chi tiết thi hành.

Thứ ba, tránh lạc hậu

Trong điều kiện hiện nay, nhiều vấn đề của đời sống xã hội có sự thay đổi một cách nhanh chóng, nếu luật quy định các vấn đề một cách quá chi tiết thì sẽ nhanh chóng bị lạc hậu. Bởi những vấn đề chi tiết th-ờng bị thay đổi do sự thay đổi th-ờng xuyên của tình hình kinh tế, xã hội của đất n-ớc ở mỗi giai đoạn phát triển. Đành rằng pháp luật phản ánh đời sống xã hội, phục vụ đời sống xã hội, pháp luật phải thay đổi, phát triển cho phù hợp với sự phát triển xã hội, song chúng ta không thể chạy theo những biến đổi th-ờng nhật của đời sống xã hội chỉ vì luật đ-ợc xây dựng theo cách không thật khái quát. Trong khi việc sửa đổi, bổ sung luật th-ờng khó khăn, phức tạp hơn nhiều so với việc sửa đổi, bổ sung các văn bản chi tiết thi hành. Chẳng hạn, trong lĩnh vực kinh doanh, nếu chúng ta quy định trong luật bằng cách liệt kê tất cả các loại hình kinh doanh thì chắc chắn sẽ không bao quát hết, bởi ng-ời dân

luôn nghĩ ra các hình thức kinh doanh khác để né tránh pháp luật. Cứ nh- vậy, cuộc r-ợt đuổi sẽ không có hồi kết thúc. Do vậy, nếu trong luật chỉ quy định một cách khái quát những vấn đề cơ bản và những nguyên tắc chủ yếu về hoạt động kinh doanh thì trong t-ong lai dù có xuất hiện thêm nhiều loại hình kinh doanh khác nữa, luật cũng sẽ không bị lạc hậu.

Thứ t-, tránh trùng lặp

Do ảnh h-ởng của rất nhiều những điều kiện khác nhau nên tình hình mỗi địa ph-ong, mỗi vùng, miền cũng nh- các đối t-ợng có nhiều điểm khác nhau. Trong khi đó, luật của Quốc hội phải đ-ợc áp dụng chung trên phạm vi cả n-ớc, nên những quy định chi tiết, cụ thể của luật có thể phù hợp với vùng, miền này nh-ng lại không phù hợp với vùng, miền khác. Do vậy, luật chỉ nên quy định những vấn đề mang tính nguyên tắc, đ-ơng nhiên cũng cần phải phân biệt các loại nguyên tắc khác nhau. Sẽ có những nguyên tắc đ-ợc áp dụng chung cho cả n-ớc, có những nguyên tắc chỉ áp dụng chung cho vùng hoặc miền nào đó. T-ong tự nh- vậy sẽ có những nguyên tắc áp dụng cho tất cả các loại hình doanh nghiệp và cũng có nguyên tắc chỉ áp dụng cho loại hình doanh nghiệp này nh-ng không áp dụng cho loại hình doanh nghiệp khác. Vấn đề là ở chỗ các cơ quan có thẩm quyền phải xác định chính xác, đầy đủ những nguyên tắc nào có thể áp dụng chung cho các đối t-ợng nào chịu sự điều chỉnh của luật.

Theo quy định của Hiến pháp, Quốc hội không chỉ có nhiệm vụ và quyền hạn ban hành và sửa đổi luật mà Quốc hội còn quyết định cả ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh. Việc lập ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh tất nhiên phải đ-ợc căn cứ vào yêu cầu quản lý

của Nhà n-ớc, song ch-ong trình xây dựng luật cần phải đ-ợc xem xét trong tổng thể của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Chẳng hạn, liên quan đến việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có thể ban hành hai luật cũng đ-ợc (Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà n-ớc trung -ong; Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà n-ớc địa ph-ong) mà ban hành một luật cũng đ-ợc (Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật gồm cả hai nội dung trên), thì ph-ong án tốt nhất là chỉ ban hành một luật trong đó chứa đựng cả hai nội dung trên.

Trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, theo chúng tôi, cần phải áp dụng lý thuyết phân nhóm triệt để, có nh- vậy mới tránh đ-ợc những sự trùng lặp trong các văn bản luật khi quy định về những vấn đề cùng một nhóm. Chẳng hạn, chúng ta đã ban hành Luật Công đoàn, Luật Mặt trận, sắp tới có thể sẽ ban hành Luật Thanh niên, Luật về phụ nữ... Và nếu với mỗi tổ chức trong hệ thống chính trị chúng ta đều phải ban hành một luật riêng và cứ mỗi khi xuất hiện một tổ chức mới, chúng ta lại phải xây dựng thêm một luật nữa, thì rồi chúng ta sẽ có một “*rừng luật*” mà vẫn thiếu pháp luật về các tổ chức xã hội. Ch-a kể việc xây dựng nhiều luật nh- vậy trong các văn bản pháp luật không tránh khỏi có những vấn đề quy định trùng lặp, thậm chí sự trùng lặp đó nhiều khi còn không thống nhất do những ng-ời soạn thảo khác nhau và không chú ý đ-ợc hết những quy định pháp luật hiện hành về lĩnh vực hay vấn đề đó.

Chẳng hạn, trong dự thảo Luật Thanh niên, những ng-ời soạn thảo đã đ-a ra nhiều quy định về quyền, nghĩa vụ của thanh niên trong đó đa số là trùng với các quy định của Hiến pháp. Theo chúng tôi, những gì Hiến pháp đã

quy định thì trong luật và các văn bản khác không nên quy định theo cách chép lại. T-ong tự nh- vậy, nếu luật đã quy định thì các văn bản d-ới luật chỉ quy định chi tiết, bổ sung những gì ch-a đầy đủ để tránh hiện t-ong trùng lặp giữa các văn bản. Nghĩa là, trong xây dựng pháp luật phải tăng c-ờng sử dụng kỹ thuật viện dẫn (các quy phạm viện dẫn). Tuy nhiên, việc viện dẫn trong các văn bản pháp luật đòi hỏi phải chính xác và thật cụ thể, tránh hiện t-ong viện dẫn chung chung. Chẳng hạn, trong Luật Thanh niên, chỉ cần quy định khái quát: là thanh niên đồng thời là công dân Việt Nam thì có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam đã quy định trong Ch-ong V của Hiến pháp năm 1992, ngoài ra

thanh niên còn có những quyền, nghĩa vụ sau... thì sẽ gọn hơn rất nhiều.

Theo chúng tôi, UBTVQH và Chính phủ cần phải có cái nhìn tổng thể về hệ thống các văn bản pháp luật của đất n-ớc để “nhóm” các vấn đề thuộc một lĩnh vực nào đó của đời sống xã hội lại với nhau. Tiếp đó, phải tìm ra cái chung trong nhóm các vấn đề ấy với nhau, cái gì chung thì chúng ta đ-a vào phần những quy định chung còn những gì riêng, đặc thù thì chúng ta quy định cho từng vấn đề riêng rẽ (Xem hộp).

* TS, Đại học Luật Hà Nội

Hộp:

Có nên xây dựng cho mỗi tổ chức xã hội một luật hay không? Hay chỉ nên có một luật chung cho tất cả các tổ chức, trong đó quy định những vấn đề cơ bản, quan trọng, những nguyên tắc về mối quan hệ của Nhà n-ớc đối với các tổ chức xã hội. Còn liên quan đến mỗi tổ chức khác nhau thì có thể giao cho Chính phủ quy định trong quy chế pháp lý cụ thể của mỗi tổ chức. Với quy định nh- vậy, nếu trong thực tiễn xuất hiện thêm những tổ chức mới thì cũng không phải thay đổi luật vì tổ chức mới đó trong mối quan hệ với Nhà n-ớc vẫn dựa trên những nguyên tắc chung mà luật đã dự kiến đối với bất kỳ một tổ chức xã hội nào. Khi tổ chức xã hội nào đó đ-ợc thành lập mới, họ phải xin phép, đăng ký với Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà n-ớc khác. Chính phủ hoặc các cơ quan quản lý nhà n-ớc khác khi cho phép tổ chức xã hội đ-ợc thành lập cũng quy định luôn địa vị pháp lý đặc thù của tổ chức đó. Điều đó sẽ thuận lợi cho các cơ quan hành chính nhà n-ớc trong việc theo dõi và quản lý đối với các tổ chức xã hội. Riêng đối với tổ chức Đảng, để có cơ sở pháp lý thực hiện tốt hơn vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà n-ớc, đồng thời tránh hiện t-ong bao biện, làm thay của một số cấp uỷ Đảng cơ sở, thiết nghĩ chúng ta cần có một luật riêng quy định rõ vai trò lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan nhà n-ớc, những nguyên tắc về mối quan hệ cơ bản giữa Nhà n-ớc với tổ chức Đảng. Có nh- vậy, theo chúng tôi sẽ thuận lợi cho các cơ quan nhà n-ớc cũng nh- các tổ chức đảng cơ sở trong tổ chức và hoạt động, đồng thời tránh đ-ợc hiện t-ong mà lâu nay chúng ta vẫn mắc phải là khi thì buông lỏng, khi lại bao biện làm thay hay can thiệp quá mức cần thiết của các cấp uỷ Đảng cơ sở vào một số hoạt động của các cơ quan chính quyền nhà n-ớc.

Luật của Quốc hội cũng không nên quy định những vấn đề thuộc về nội dung điều lệ của các tổ chức xã hội, nh-: xác định tổ chức đó là ai, của ai, gồm những thành viên nào... mà chỉ nên quy định ngắn gọn tổ chức đó có quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm gì về mặt pháp lý? Quan hệ của Nhà n-ớc đối với tổ chức đó nh- thế nào? Với cách quy định nh- vậy, các văn bản luật sẽ ngắn gọn hơn và nếu nh- trong nội bộ của tổ chức đó có gì thay đổi thì cũng không phải sửa đổi Hiến pháp hoặc luật.

ĐỘC QUYỀN HÀNH CHÍNH: góp phần nhận diện và tiếp cận từ pháp luật cạnh tranh

PHẠM DUY NGHĨA*

Bài viết d-ới đây góp phần nhận diện “độc quyền hành chính” - sơ hiểu nh- những đặc lợi của doanh nghiệp nhà n-ớc trong cạnh tranh kinh tế, đ-ợc tạo ra bởi sự can thiệp của các cơ quan hành chính. Qua nghiên cứu so sánh, bài viết b-ớc đầu đánh giá khả năng của pháp luật cạnh tranh trong việc kiểm soát loại độc quyền đặc biệt này

Đặc lợi của doanh nghiệp nhà n-ớc là một chủ đề rất đáng l-u ý trong pháp luật cạnh tranh. Không hiếm khi đặc lợi dẫn tới những -u thế cạnh tranh và vị thế độc quyền mà doanh nghiệp dân doanh không dễ có. Bởi vậy, đã có nhiều ý kiến nhấn mạnh tới nhu cầu kiểm soát vị thế độc quyền của doanh nghiệp nhà n-ớc trong quá trình soạn thảo Luật cạnh tranh. Những tranh luận t-ong tự đã diễn ra sôi nổi ở Trung Quốc, đặc biệt từ năm 2000 trở lại đây, khi n-ớc này đẩy mạnh soạn thảo Luật cạnh tranh - một quá trình có nhiều điểm t-ong đồng với n-ớc ta. Ng-ời Trung Hoa đã sáng tạo ra khái niệm “độc quyền hành chính” để chỉ đặc lợi của doanh nghiệp nhà n-ớc,

có đ-ợc không phải do tự thân doanh nghiệp nỗ lực tranh đua trên th-ơng tr-ờng – mà do sự nâng đỡ của các cơ quan hành chính. Thuật ngữ này d-ờng nh- ch-a phổ biến ở n-ớc ta, song ảnh h-ởng của nó cũng hiển hiện ở nhiều nơi - nhận ra con voi th-ờng dễ hơn là tìm cách định nghĩa nó.

Biểu hiện của độc quyền hành chính

Ng-ời đã mở cửa hàng không -a thích hàng xóm cùng ganh đua vì nh- vậy sẽ làm cho nguồn khách bị phân tán. Nếu cửa hàng đó thuộc quốc hữu, thì không có gì là khó hiểu nếu nh- sức mạnh của cơ quan công lực đ-ợc phát huy để ngáng cản sự gia nhập thị tr-ờng của đối thủ cạnh tranh.

• **Khái niệm “độc quyền hành chính” để chỉ đặc lợi của doanh nghiệp nhà n-ớc, có đ-ợc không phải do tự thân doanh nghiệp nỗ lực tranh đua trên th-ơng tr-ờng - mà do sự nâng đỡ của các cơ quan hành chính**”

Nguồn gốc của độc quyền hành chính ở Việt Nam (cũng như Trung Hoa) đều bởi kinh tế thị trường đã được tái lập mà không đi liền với nhân hoá nguồn tài liệu sản xuất. Chừng nào chức năng hành chính và quản lý kinh doanh chưa được tách rời, các doanh nghiệp nhà nước vẫn có một chỗ dựa vững mạnh - đó là các cơ quan chủ quản: vừa là cơ quan hoạch định, thực thi chính sách, vừa là người quản lý tài sản và điều tiết kinh doanh.

Độc quyền hành chính có nhiều dạng biểu hiện, song có thể tạm thời minh họa qua ba nhóm hành vi phổ biến dưới đây:

Cản trở gia nhập thị trường

Để bảo vệ các doanh nghiệp thuộc quyền quản lý của mình, cơ quan hành chính tìm cách cản trở gia nhập thị trường của doanh nghiệp dân doanh (và doanh nghiệp nhà nước thuộc các cơ quan/địa phương khác), thông qua thủ tục xét và cấp giấy phép kinh doanh, chứng nhận điều kiện kinh doanh.

Phân chia thị trường

Cơ quan hành chính có thể lợi dụng quyền lập quy hoặc quyết định hành chính, dùng hội hiệp dưới sự chủ trì của hành chính để phân chia thị trường, ấn định nguồn cung cấp và tiêu thụ hàng hoá/dịch vụ.

Cản trở kinh doanh bình thường

Cơ quan hành chính dùng quyền kiểm tra, thanh tra về giá, chất lượng, an toàn lao động, phòng hỏa... để cản trở hoạt động bình thường của doanh nghiệp.

Ví dụ thực tiễn minh họa cho ba nhóm hành vi cản trở cạnh tranh kể trên thường

xuyên xuất hiện trên các trang báo hàng ngày. Tổ công tác thi hành Luật doanh nghiệp và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thường xuyên công bố hàng trăm loại giấy phép và các biến tướng của chúng, vô tình hay hữu ý đã chôn ngòi cho phản ứng âm thầm lan rộng của giới hành chính các cấp tìm cách cản trở duy cách tân của Luật doanh nghiệp năm 1999¹.

Phân tích so sánh

So với Trung Quốc, một quốc gia tàn quyền đáng kể cho các địa phương, Việt Nam là một nước nhỏ, các tỉnh, thành của nước ta chỉ có quyền lập quy tương đối hẹp. Tuy vậy, sự ganh đua giữa các tỉnh và chủ nghĩa cục bộ địa phương đã bắt đầu xuất hiện; trong cuộc ganh đua đó không tránh khỏi lệch lạc. Tương tự vậy, các bộ, ngành đôi khi cũng đua nhau tìm cách bảo vệ lợi ích của mình. Do đóng góp phần lớn vào ngân sách quốc gia, các ngành dầu khí, bưu chính viễn thông, các thành phố và trung tâm công nghiệp... đang nhiên giành được quyền chủ động hơn trong hoạch định và thực thi chính sách; sự can thiệp của các ngành và địa phương này vào điều tiết cạnh tranh kinh tế là đáng kể.

Khi các bộ, ngành và địa phương dùng quyền lập quy và tự định đoạt hành chính để giành lợi thế cho doanh nghiệp do mình quản lý, thì những đặc quyền này được che dấu khéo léo, ẩn ý dưới bóng các quyết định, thông tư, nghị định. Đặc lợi đã được pháp luật công khai bảo vệ. Quyền đón khách du lịch Trung Quốc đến bằng đường bộ và đường thủy đã được Quảng Ninh khéo léo điều tiết giữa các doanh nghiệp trong tỉnh và địa

¹ Về các loại giấy phép, xem thêm Nguyễn Đình Cung, 2001, *Những hình thức tinh vi củng cố cơ chế xin cho, có thể tải về từ ngày 29/7/2001*.

ph-ong, thậm chí tiêu chuẩn các khách sạn đ-ợc đón khách du lịch Trung Quốc nghỉ qua đêm cũng đ-ợc pháp quy hoá - đặc lợi trở thành đ-ong nhiên, cản trở gia nhập thị tr-ờng trở thành chính sách.

Cũng theo một t- duy đó, thân quyền của những ng-ời có “quan t-ớc” khi lập doanh nghiệp và kinh doanh, th-ờng ngầm có những lợi thế cạnh tranh mà doanh nghiệp “cô đơn” không có đ-ợc². Điều này, tuy không chỉ đúng riêng với n-ớc ta, song trở nên rất đáng quan tâm trong bối cảnh pháp luật ch-a có hiệu quả và nền hành chính ch-a thực sự minh bạch.

Tóm lại, tuy mức độ và hình thái biểu hiện có khác nhau, song đặc quyền hành chính luôn tồn tại chừng nào Nhà n-ớc còn can thiệp để bảo vệ các doanh nghiệp công. Điều này đúng cho mọi quốc gia, song đặc biệt ở Trung Quốc và Việt Nam, ảnh h-ởng của độc quyền hành chính có thể đáng quan tâm hơn các n-ớc khác, bởi: (i) tỷ trọng của khu vực quốc doanh trong nền kinh tế quốc dân còn đáng kể, (ii) chức năng hành chính và quản lý kinh doanh ch-a đ-ợc tách rời, (iii) sự giám sát quyền lực hành chính thông qua các cơ quan t- pháp, báo chí và các thiết chế khác ch-a mang lại hiệu quả mong muốn.

Tuy có cùng một hiện t-ợng, song căn nguyên và hình thức biểu hiện của độc quyền

hành chính ở Việt Nam và Trung Quốc cũng khác nhau. Nếu nh- ở Trung Quốc, sự tồn tại của doanh nghiệp h-ong trấn và mối liên kết giữa chính quyền địa ph-ong và t- doanh làm nảy sinh chủ nghĩa cát cứ địa ph-ong, dùng quyền lực hành chính để phân chia và bảo vệ độc quyền cho doanh nghiệp địa ph-ong, thì ở Việt Nam, độc quyền hành chính lại tập

trung vào các tổng công ty nhà n-ớc và doanh nghiệp của các bộ, ngành; cát cứ địa ph-ong d-ờng nh- ch-a trở thành mối nhức nhối nh- ở Trung Quốc. Thêm nữa, chính sách l-ong bất hợp lý làm cho l-ong ở Việt Nam từ lâu không còn là đại l-ợng phản ánh đúng thu nhập thực tế của quan chức đ-ong thời. Từ đây phát sinh nguy cơ khi hoạch định

và thực thi chính sách, quan chức trong các bộ, ngành và địa ph-ong tìm cách bảo vệ những “nguồn thu ẩn” của mình.

Tranh luận về kiểm soát độc quyền hành chính ở Trung Quốc

Xuezheng Wang, Tr-ởng ban soạn thảo Luật cạnh tranh của Trung Quốc hết sức dè dặt khi thiết kế các ph-ong cách kiểm soát độc quyền hành chính. Ông ta cho rằng, vị thế độc quyền và một số đặc lợi đ-ợc dành cho doanh nghiệp nhà n-ớc (đặc biệt trong các ngành năng l-ợng, viễn thông, b-u chính, đ-ờng sắt, hàng không, cung cấp n-ớc và

‘ Ở Việt Nam, độc quyền hành chính lại tập trung vào các tổng công ty nhà n-ớc và doanh nghiệp của các bộ, ngành; cát cứ địa ph-ong d-ờng nh- ch-a trở thành mối nhức nhối nh- ở Trung Quốc ’

² M-ơn cách dùng từ của cảnh sát giao thông Dầu Giây, Đồng Nai (Báo Pháp Luật TP Hồ Chí Minh, ngày 23/06/2003).

gas), song ng-ời đứng sau sự tập trung quyền lực thị tr-ờng này chính là các cơ quan hành chính các cấp. Bởi vậy, nếu có ghi nhận vào dự luật, thì cách thiết kế các biện pháp giám sát cũng hết sức khó khăn³. Cũng nh- thế, theo Tong Dahuan, độc quyền hành chính là biểu hiện cao cấp nhất của tham nhũng, nh- bệnh ung th- lây lan ra toàn cơ thể của nền kinh tế Trung Hoa, muốn chống ắt phải bắt đầu từ phân tách giữa quản lý hành chính với quản lý kinh doanh⁴. Một số học giả khác tuy thừa nhận khó khăn trong việc kiểm soát độc quyền hành chính, song lại cho rằng đây chính là đặc thù riêng của Luật cạnh tranh Trung Quốc, nếu bỏ qua vấn đề này thì dự luật không phản ánh đúng thực trạng xã hội n-ớc này⁵. Trong lúc các học giả tiếp tục tranh luận để tìm cách thể hiện hợp lý việc kiểm soát độc quyền hành chính trong dự luật cạnh tranh,

trên thực tế Trung Quốc đã tính tới các b-ớc phân tách tổng công ty viễn thông China Telekom thành ba hoặc bốn doanh nghiệp độc lập để kích thích cạnh tranh.

Một số quan sát ở Việt Nam

Theo xu thế chung, một số lĩnh vực nhà n-ớc độc quyền truyền thống ở n-ớc ta cũng đang từng b-ớc đ-ợc nới rộng cho đầu t- nhân trong và ngoài n-ớc, dọn đ-ờng cho cạnh tranh diễn ra. Trong ngành viễn thông, bên cạnh độc quyền của Tổng công ty b-u chính viễn thông, đã dè dặt xuất hiện những đối thủ cạnh tranh đầu tiên, ng-ời ta dự kiến một số dịch vụ viễn thông sẽ đ-ợc mở cửa mạnh dạn hơn cho cạnh tranh vào năm 2005⁶. T-ơng tự nh- vậy, ngành điện lực Việt Nam dự kiến chỉ tiếp tục nắm giữ độc quyền truyền tải, mà từng b-ớc “xã hội hoá” mạng l-ới cung cấp th-ợng nguồn cũng nh- phân phối điện cho ng-ời tiêu dùng. Đã xuất hiện những nhà máy nhiệt và thuỷ điện dân doanh đầu tiên⁷. Tự do hoá th-ơng mại quốc tế cũng gây áp lực buộc n-ớc ta phải từng b-ớc tạo điều kiện cho t- nhân đầu t- và cạnh tranh trong những lĩnh vực x-a nay thuộc độc quyền của doanh nghiệp nhà n-ớc.

Tuy nhiên, những doanh nghiệp nhà n-ớc vốn sẵn có vị trí độc quyền, lập tức khai thác lợi thế này để thâm tóm thị tr-ờng và chuẩn bị cho những b-ớc đi chiến l-ợc trong t-ơng lai, nh- Cohen quan sát thấy trong lĩnh vực viễn

‘ Độc quyền hành chính là biểu hiện cao cấp nhất của tham nhũng, nh- bệnh ung th- lây lan ra toàn cơ thể của nền kinh tế Trung Hoa, muốn chống ắt phải bắt đầu từ phân tách giữa quản lý hành chính với quản lý kinh doanh ’

³ Xuezheng Wang, 2001 *Competition Law and Policy in China*, OECD Document No CCNM/GF/COMP/WP (2001) 10.

⁴ Dahuan Tong, (2001) *Administrative Monopoly is Corruption*, Beijing Youth Daily 24/09/2001, reprinted in *People’s Daily* 9/1/2002.

⁵ Xiaoye Wang, 2002 *The Prospect of Antimonopoly Legislation in China*, Washington University Global Studies Law Review, 2002 Vol. 1: 201.

⁶ Xem Quyết định số 158/2001/QĐ-TTg.

⁷ Ngân hàng thế giới, 2001, *Đảm bảo năng l-ợng cho sự phát triển của Việt Nam: Những thách thức mới đối với nguồn năng l-ợng*, bài nghiên cứu, có thể tải về từ [www.worldbank.org.vn].

6 Những doanh nghiệp nhà n-ớc vốn sẵn có vị trí độc quyền, lập tức khai thác lợi thế này để thâm tóm thị tr-ờng và chuẩn bị cho những b-ớc đi chiến l-ợc trong t-ơng lai 9

thông ở n-ớc ta. Tổng công ty b-u chính viễn thông Việt Nam (VNPT) trở thành một “ng-ời tình duyên ghen tuông” theo sát các b-ớc đi của đối thủ cạnh tranh (Vietel, Saigon Postel), sức mạnh độc quyền của VNPT đ-ợc phát huy để ngăn cản sự gia nhập thị tr-ờng của các đối thủ tiềm năng này⁸. Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy tự do th-ơng mại không đồng nghĩa với xuất hiện cạnh tranh. Sau nhiều năm tự do hoá ngành b-u điện, song n-ớc Đức vẫn ch-a có cạnh tranh thực sự trong ngành dịch vụ chuyển phát th- do sức cản của các doanh nghiệp độc quyền có sẵn từ tr-ớc⁹. Nếu cạnh tranh ch-a diễn ra, thì ng-ời tiêu dùng ch-a đ-ợc h-ởng lợi và sức ép hối thúc doanh nghiệp thay đổi cung cách quản lý và công nghệ ch-a đủ lớn, Luật cạnh tranh ch-a thực hiện đ-ợc chức năng của mình.

Trong lúc các học giả đang lúng túng tìm lời giải đáp, thì d-ờng nh- kinh tế t- nhân đã chuẩn bị chung sống lâu dài với “độc quyền hành chính”. Nhận xét này đáng l-u ý vì nó

giải thích cách ứng xử của doanh nghiệp dân doanh n-ớc ta trong những lĩnh vực doanh nghiệp nhà n-ớc giữ độc quyền. Ng-ời ph-ơng Đông từ lâu quen với lời dạy của Tôn Tử “sức ta gấp 10 lần địch thì vây nó, gấp 5 lần địch thì đánh nó.. ta kém thì giữ, ta quá kém thì tránh nó”- nếu “độc quyền hành chính” quá mạnh thì ng-ời ta tránh nó, ng-ời ta bắt tay, hợp tác và khai thác từng sơ hở của nó để làm giàu. Càng dồn tiềm lực và đặc quyền kinh doanh cho những “ng-ời khổng lồ”, ng-ời ta thấy t- nhân ngày càng tinh vi vây quanh từng b-ớc đi của những ng-ời khổng lồ đó để thu lợi. Những vụ án Tăng Minh Phụng, Tân Tr-ờng Sanh và Mỹ Ph-ợng... đã cho thấy t- nhân mau chóng lợi dụng đặc quyền của doanh nghiệp nhà n-ớc, mua lại cốt-ta xuất nhập khẩu mà thu lợi d-ới danh nghĩa quốc doanh¹⁰. Điều t-ơng tự cũng diễn ra trong lĩnh vực đầu thầu: từ “quân xanh”, “quân đỏ”, “mua bán thầu”, cho tới đủ loại “ăn phân trăm”. Tranh luận của Quốc hội Việt Nam xung quanh dự thảo Luật xây dựng cho thấy những thói quen kinh doanh không bình th-ờng đã xuất hiện, chúng làm biến dạng cạnh tranh một cách trầm trọng và lâu dài.

Tìm lời giải cho độc quyền hành chính

Vì nhiều lý do kể trên, khó có thể né tránh vấn đề độc quyền hành chính của doanh nghiệp nhà n-ớc. Tuy là độc quyền kinh tế của doanh nghiệp, song độc quyền này dựa

⁸ Margot Cohen, (2002) *Viễn thông Việt Nam phát triển nhanh chóng nh-ng còn nặng độc quyền*, 2002 (Tạp chí kinh tế Viễn Đông), bản dịch tiếng Việt có thể tải về từ www.vnexpress.net ngày 27/04/2002.

⁹ Frank Fichert, (2002) *Postmaerkte in Deutschland: Kursbestimmung fuer die Liberalisierung*, 2002, unpublished paper, University of Mainz.

¹⁰ Chánh án Toà án nhân dân tối cao Trịnh Hồng D-ơng, Báo cáo tr-ớc Quốc hội về vụ Tân Tr-ờng Sanh, Báo Lao động 3/12/1999. Xem thêm: H-ơng Uyên, 2000, *Còn nhiều bất hợp lý trong việc cấp hạn ngạch*, Báo Sài Gòn Giải Phóng, 13/09/2000

trên sự hậu thuẫn của thể chế hành chính, bởi vậy, chỉ riêng một đạo luật kiểm soát độc quyền, dù đ-ọc soạn thảo tinh vi đến đâu, cũng khó có thể giải quyết đ-ọc tận gốc vấn đề. Kiểm soát độc quyền hành chính cần tới sự góp sức của nhiều chính sách toàn diện và đa dạng, bắt đầu từ phi tập trung hoá quyền tài sản, cải cách doanh nghiệp nhà n-ớc, cải cách hành chính, cải cách chế độ l-ơng của công chức, cho đến chống tham nhũng. Trong vô số những chính sách đó, đóng góp riêng biệt của Luật cạnh tranh cho đến nay ch-a đ-ọc làm rõ.

Soạn thảo và ban hành luật sát với thực tiễn n-ớc ta đã là một việc rất khó, thi hành cái gọi là “*kiểm soát độc quyền hành chính*” lại càng khó hơn. Liệu một Cục cạnh tranh (hiện ch-a rõ hình hài) có đủ uy quyền để ngăn cản hành vi cạnh tranh của những doanh nghiệp “*con c-ng*” của các bộ, ngành và địa ph-ơng các cấp? Kinh nghiệm bi hài của các n-ớc chuyển đổi từ Georgia cho đến Mông Cổ, mau chóng ban hành luật và thành lập các uỷ ban chống độc quyền “*gồm khoảng m-oi ng-ời, đa phần là nhân viên cũ của ngành vật giá, l-ơng tháng trên d-ới 100 đô-la Mỹ, chen nhau*

ngồi trong một căn phòng trang bị sơ sài của Bộ kinh tế”¹¹, càng làm cho ng-ời ta phải thận trọng và suy tính một cách thực tế hơn.

Nếu nhà làm luật bỏ qua “*độc quyền hành chính*” tức là né tránh một thực tế cạnh tranh phổ biến ở n-ớc ta; song nếu ghi nhận cần “*kiểm soát độc quyền hành chính*” mà ch-a tính đ-ọc các thiết chế thi hành, thì tuy có luật mà không nghiêm, luật đó sẽ bị khinh nhờn.

Khi soạn thảo Luật cạnh tranh, ng-ời Trung Quốc dự liệu một ch-ơng riêng với 5 điều quy định về độc quyền hành chính (Ch-ơng 5, Điều 32 đến Điều 36, dự thảo ngày 26/02/2002). Về đại thể, cơ quan nhà n-ớc các cấp bị cấm dùng thẩm quyền hành chính để:

1. Ép buộc th-ơng mại - chỉ định nguồn cung cấp, tiêu thụ hàng hoá/dịch vụ - Điều 32;
2. Tạo độc quyền địa ph-ơng – ngăn cản tự do th-ơng mại của doanh nghiệp từ các địa ph-ơng khác- Điều 33;
3. Tạo độc quyền ngành – Điều 34;
4. Ép buộc doanh nghiệp phải liên kết hoặc tham gia hội hiệp để cản trở cạnh tranh- Điều 35;
5. Tạo rào cản tự do th-ơng mại - Điều 36.

Đối chiếu với t- t-ởng này, ng-ời soạn luật Việt Nam thu gọn ch-ơng Độc quyền hành

• Nếu nhà làm luật bỏ qua “*độc quyền hành chính*” tức là né tránh một thực tế cạnh tranh phổ biến ở n-ớc ta; song nếu ghi nhận cần “*kiểm soát độc quyền hành chính*” mà ch-a tính đ-ọc các thiết chế thi hành, thì tuy có luật mà không nghiêm, luật đó sẽ bị khinh nhờn 9

¹¹ William Kovacic, (1996) *The Competition Policy Entrepreneur and Law Reform in formerly Communist and Socialist Countries*, (1996) 11 *Am U.J. Intl L. & Pol* 436.

chính của dự luật cạnh tranh Trung Quốc vào một điều, trong đó năm điều của dự luật cạnh tranh Trung Quốc đ-ợc thu gọn thành bốn khoản t-ong ứng¹². Tuy nhiên, một nh-ợc điểm dễ thấy trong dự luật của hai n-ớc là đằng sau những điều cấm mang dụng ý bảo vệ cạnh tranh đó, tuyệt nhiên vắng bóng các chế tài. Cơ quan cạnh tranh có thể làm đ-ợc gì để ngăn cản Chính phủ, các bộ, ngành và địa ph-ơng tiếp tục can thiệp vào cạnh tranh và bảo vệ doanh nghiệp của ngành hoặc địa ph-ơng mình?

Một số bình luận ban đầu

Ng-ời soạn luật n-ớc ta d-ờng nh- ch-a phân biệt đ-ợc giữa “*đặc lợi của doanh nghiệp nhà n-ớc*” và “*lạm dụng thẩm quyền hành chính của cơ quan nhà n-ớc*”. Đây là hai hiện t-ợng, tuy gắn với nhau một cách nhân quả, song có bản chất khác nhau, nên tách bạch để dự liệu các ph-ơng pháp và công cụ giám sát thích hợp.

Đối t-ợng điều chỉnh của Luật cạnh tranh th-ờng không bao gồm công chức và cơ quan công lực¹³, bởi luật này chỉ là một công cụ điều tiết kinh tế thông th-ờng, không thể đảm đ-ợng chức năng giám sát hành chính và bảo hiến. Cơ quan cạnh tranh, cho dù là một uỷ ban trực thuộc Chính phủ hay Quốc hội, hay một tổng cục thuộc Bộ Th-ơng mại, đều quá yếu ớt để có thể giám sát hành vi lập quy và điều tiết kinh tế của Chính phủ, các bộ, ngành, và chính quyền các địa ph-ơng. Sẽ là quá tham vọng và không khả thi, nếu ng-ời soạn luật cạnh tranh n-ớc ta muốn dùng công cụ

này để tiết độ nên quan chế đầy quyền lực. Nói cách khác, Luật cạnh tranh không nên quá ôm đồm bao lấy cơ quan công lực vào đối t-ợng điều chỉnh của mình “*lực bất tòng tâm*”, việc đó vừa sai về ph-ơng pháp, vừa không khả thi.

Chỉ có thể giải quyết đ-ợc “*độc quyền hành chính*” bằng vô số những b-ớc đi rất nhỏ và khiêm tốn, phù hợp với dân trí n-ớc ta. Nếu bảo hiến và giám sát hành chính thuộc về Luật Hiến pháp, Luật Khiếu nại tố cáo, Luật Tố tụng hành chính và Luật Hình sự, thì từng b-ớc kiểm soát đặc lợi của doanh nghiệp nhà n-ớc hoàn toàn có thể thuộc về đối t-ợng điều chỉnh của Luật cạnh tranh. Có ng-ời cho rằng, nên có một ch-ơng riêng về kiểm soát độc quyền của doanh nghiệp nhà n-ớc trong Luật cạnh tranh. Cho dù lập luận ch-a hoàn toàn kín kẽ, song cũng là một ý đáng suy nghĩ¹⁴. Quy định riêng hay ẩn d-ới các nguyên tắc chung, theo thiên ý của tôi, chỉ là vấn đề kỹ thuật, điều quan trọng hơn là cần khảo cứu các hành vi lạm dụng đặc lợi phổ biến của doanh nghiệp nhà n-ớc trong thực tiễn kinh doanh, từ đó lựa chọn công cụ giám sát phù hợp, tạo điều kiện cho doanh nghiệp dân doanh gia nhập và cạnh tranh bình đẳng hơn trên thị tr-ờng. Việc này d-ờng nh- cần đ-ợc gia cố thêm khi soạn thảo Luật cạnh tranh./.

* TS, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội

¹² Xem điều 6, dự thảo 7 Luật cạnh tranh Việt Nam ngày 31/01/2003 (kèm theo bản thuyết minh, có thể tải về từ www.vnexpress.net)

¹³ UNCTAD, 2000 Model Law on Competition, TD/RBP/CONF.5/7, Geneva, 2000 (có thể tải về từ).

¹⁴ Lê Văn H-ng, 2002, Cần có các quy định cho doanh nghiệp nhà n-ớc trong việc thực hiện Luật cạnh tranh, Tạp chí Cộng sản, 2002, số 25, có thể tải về từ (Góp ý xây dựng Luật cạnh tranh).

H-ÔNG -ỚC CỔ VÀ H-ÔNG -ỚC MỚI: NHÌN TỪ GÓC ĐỘ SO SÁNH

BÙI XUÂN ĐỨC*

Sự xuất hiện trở lại của h-ông -ớc (h-ông -ớc mới) đang đóng góp nhất định vào quá trình quản lý và dân chủ hoá ở nông thôn n-ớc ta hiện nay. D-ới góc độ nghiên cứu, có nhiều vấn đề đang đặt ra cần đ-ợc làm rõ: quan niệm về h-ông -ớc mới và cũ, tính chất cũng nh- phạm vi tác động của chúng có những điểm gì chung và khác nhau? Sự phát triển và kế thừa h-ông -ớc cũ ở h-ông -ớc mới đến đâu? Tính hiệu quả và giá trị xã hội của h-ông -ớc mới so với h-ông -ớc cổ cũng nh- xu h-ớng phát triển tiếp tục của h-ông -ớc mới sẽ nh- thế nào?

Quan niệm về h-ông -ớc

H-ông -ớc, khoán -ớc (hay còn gọi nôm na là lệ làng) là những quy -ớc liên quan đến các mặt hoạt động của đời sống làng xã đ-ợc ghi chép thành văn bản (cũng có thể gồm cả những điều lệ không đ-ợc ghi chép mà truyền khẩu trong dân gian) đ-ợc cộng đồng làng xã cùng nhau tuân thủ. H-ông -ớc quy định về hầu hết các mặt hoạt động của làng xã ng-ời Việt, nh-: cách tổ chức và hoạt động của các thiết chế tổ chức trong làng xã; các hội t- văn, t- võ, hội thiện, phe giáp, xóm ngõ; các hoạt động xã hội nh- hội hè đình đám, tế lễ, tuần phòng, khao vọng, giao hiếu; và một số hoạt động kinh tế.

Những quy -ớc này vừa có những nét chung, vừa mang những nét riêng biệt của mỗi làng Việt.

Không có một định nghĩa pháp lý thống nhất về h-ông -ớc cổ. Theo nhận thức chung, h-ông -ớc “là giao -ớc thoả thuận chung có tính chất quy định hoặc là nguyên tắc nội bộ của thôn làng, họ tộc”, “là bản ghi chép các điều lệ liên quan đến các tổ chức xã hội cũng nh- đến đời sống trong làng”¹.

H-ông -ớc mới đ-ợc xây dựng trên nền tảng tri thức về h-ông -ớc, song về tính chất, vai trò cũng nh- phạm vi điều chỉnh lúc này có thể thấy không còn là h-ông -ớc đúng nghĩa. Nếu nh- h-ông -ớc cổ (phần đông) đ-ợc coi là bản

¹ Xem: Đinh Gia Khánh. Văn hoá dân gian Việt Nam với sự phát triển của xã hội Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia, H., 1995; Nguyễn Duy Lâm. Sổ tay thuật ngữ pháp luật thông dụng. NXB Giáo dục, H., 1998.

Điều lệ hoạt động của cộng đồng làng xã, bao gồm cả các “*thiết chế tổ chức trong làng xã; các hội t- văn, t- võ, hội thiện, phe giáp, xóm ngõ*”, thì h-ong -óc mới chỉ đ-ợc coi là “*văn bản quy phạm xã hội trong đó quy định các quy tắc xử sự chung do cộng đồng dân c- cùng thoả thuận đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản của nhân dân nhằm giữ gìn và phát huy những phong tục, tập quán tốt đẹp và truyền thống văn hoá trên địa bàn làng, bản, thôn, ấp, cụm dân c-, góp phần hỗ trợ tích cực cho việc quản lý nhà n-óc bằng pháp luật*”².

Có thể thấy, về quan niệm chung thì bản h-ong -óc, quy -óc ngày nay không khác nhiều so với h-ong -óc tr-ớc đây. Song, đi vào xem xét cụ thể vị trí, phạm vi tác động, nội dung điều chỉnh thì có thể thấy giữa chúng có khác biệt khá lớn. Cần phải phân tích điều này để có những nhận xét khách quan khi đánh giá tính hiệu quả, tính phù hợp của h-ong -óc mới trong quản lý nông thôn hiện nay.

6 Về quan niệm chung thì bản h-ong -óc, quy -óc ngày nay không khác nhiều so với h-ong -óc tr-ớc đây. Song, đi vào xem xét cụ thể vị trí, phạm vi tác động, nội dung điều chỉnh thì có thể thấy giữa chúng có khác biệt khá lớn³

Nội dung của h-ong -óc

Nội dung quy định của h-ong -óc, đặc biệt là h-ong -óc cổ là rất đa dạng (xem chú thích 3). Ở đây, chúng tôi tập trung so sánh những nội dung có tính chung và căn bản nhất của h-ong -óc.

Điều chỉnh vấn đề tổ chức quản lý ở làng

Phạm vi điều chỉnh quan trọng và tr-ớc hết của h-ong -óc cổ (phần đông³) là việc tổ chức các thiết chế “*tự quản*” làng xã.

Một số bản h-ong -óc đã ghi lại quá trình khai hoang lập nên làng xóm, xác định ranh giới, mốc giới, diện tích công t- điền thổ của làng. H-ong -óc cũng quy định các thành viên trong làng có nghĩa vụ bảo vệ “*lãnh thổ*” đó. Chính giới hạn lãnh thổ của mỗi làng đã làm nên cái gọi là “*làng ta*”, “*văn hoá làng*”. Ng-ời nông dân ý thức về quyền sở hữu tập thể làng và cái ý thức “*co cụm để kháng*” để bảo vệ làng, rộng hơn là bảo vệ bản sắc dân tộc.

H-ong -óc đề cập đến

² Xem: Thông t- liên tịch số 03/2000/TTLT/BTP-BVHTT-BTTUBTUMTTQVN ngày 31/3/2000 của Liên bộ T- pháp, Văn hoá - Thông tin, Ban th-ờng trực Uỷ ban trung -ong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam h-ớng dẫn việc xây dựng và thực hiện h-ong -óc, quy -óc của làng, bản, thôn, cụm dân c-.

³ Nói “*phần đông*” vì không phải tất cả các bản h-ong -óc đều có quy định về vấn đề này. Có những bản h-ong -óc chỉ quy định về một mặt nào đó nh- việc khuyến học, phiên tuần... và điều này đ-ợc thể hiện qua tên của văn bản. Chính vì vậy mà cũng có rất nhiều cái tên khác nhau về loại hình văn bản này nh-: h-ong -óc, h-ong lệ, h-ong khoán, h-ong biên, khoán lệ, khoán bạ, điều -óc, hồi -óc, dân -óc, lệ bạ, điều lệ, tục lệ (Xem: Trung tâm KHXH và NVQG Viện Dân tộc học. Th- mục h-ong -óc Việt Nam. H., 1993)

các tổ chức trong làng, chức năng, quyền hạn và các mối quan hệ của chúng nh- Hội đồng kỳ mục, Hội đồng lý dịch (hay Nhóm ngũ h-ong), các xóm ngõ, ph-ờng hội, phe giáp, dòng họ. Hội đồng kỳ mục (sau này thời Pháp thuộc còn có cả Hội đồng tộc biểu) là cơ cấu quản lý tự quản ở làng xã, có toàn quyền quyết định các công việc quan trọng trong làng, phân bổ thuế khoá, s-u dịch, phân chia công điền, xây dựng, tu bổ đình chùa, tổ chức hội hè, đình đám... Hội đồng lý dịch (Ngũ h-ong) là bộ máy thừa hành đồng thời đại diện cho Nhà n-ớc ở làng. Đứng đầu nhóm là Lý tr-ởng, Phó lý do Hội đồng hoặc dân làng bầu ra nh-ng còn phải đ-ợc Nhà n-ớc công nhận. Những con ng-ời vừa là “ng-ời Nhà n-ớc” vừa là “ng-ời làng ta, họ ta”, chứa đựng cả cái “lý n-ớc” và cái “tình làng” là biểu hiện đặc thù của mô hình tự quản cơ sở vốn rất phổ biến tr-ớc đây và ngay cả hiện nay. Xóm ngõ là hình thức cộng đồng theo khu vực c- trú, ở đó nổi bật lên truyền thống “tất lửa tối đèn có nhau”, “bán anh em xa mua láng giềng gần”. Quy định về vị trí, vai trò của xóm ngõ đ-ợc các bản h-ong -ớc đề cập. Dòng họ là hình thức tập hợp ng-ời theo huyết thống. Mỗi làng có khoảng 10 đến 20 dòng họ, c- trú đan xen nhau. Quan hệ dòng họ với cá nhân, dòng họ với dòng họ có tác động lớn đến hoạt động của làng. Lĩnh vực quan hệ này cũng đ-ợc nêu khá rõ trong nhiều bản h-ong -ớc cổ. Ngoài ra, ở lĩnh vực này, h-ong -ớc cổ còn có nhiều những điều khoản phân định trật tự, thang bậc xã hội trong sinh hoạt trong làng. Ng-ời dân ý thức đ-ợc vị trí,

đanh phận của mình trong trật tự “*đẳng cấp*” ấy, sự phân biệt dân “*chính c-*”, dân “*ngụ c-*”. Ở góc độ nào đó, chính cái “*trật tự*”, cái “*biết phận mình*” đã giúp cho làng xã đ-ợc bình yên.

H-ong -ớc còn dành những điều khoản quy định về quản lý nhân khẩu, kết hôn, về ứng xử khi có các việc trong làng nh- giúp dựng nhà mới, c-ới hỏi, ma chay, giúp đỡ ng-ời cùng làng khi hoạn nạn, cấm đánh lộn nhau. Nhiều bản h-ong -ớc còn có những quy định hạn chế việc kéo bè kéo cánh, cậy quyền thế khi giải quyết các công việc của làng.

Đối với h-ong -ớc mới, do không phải làm “*cơ sở pháp luật*” cho hoạt động của một cấp chính quyền nh- h-ong -ớc cổ nên đ-ong nhiên không có những quy định về các thể chế quản lý hành chính kiểu “*tự quản*” nh-trên. Tuy vậy, theo h-ong dẫn chung, các bản h-ong -ớc cần đề ra những biện pháp, ph-ong thức thích hợp giúp dân c- trên địa bàn tham gia quản lý nhà n-ớc, quản lý xã hội, bảo đảm phát huy quyền tự do, dân chủ của nhân dân; động viên và tạo điều kiện để nhân dân thực hiện tốt các quyền và nghĩa vụ công dân. Trên thực tế, hầu nh- ch-a thấy có bản h-ong -ớc, quy -ớc nào quy định riêng về vấn đề này.

Điều này đ-ợc giải thích ở chỗ các vấn đề quản lý ở làng, thôn hiện đã đ-ợc quy định khá đầy đủ trong luật và phải tuân thủ theo luật. Nhà n-ớc, một mặt, đã can thiệp sâu vào các quan hệ xã hội trong đời sống dân c- nói chung và ở nông thôn nói riêng, mặt khác, lại bỏ qua những hình thức tự quản của dân c-

đối với các lĩnh vực vốn chứa đựng yếu tố “*tình*” nhiều hơn là “*lý*”, nên điều chỉnh bằng các quy phạm luật tục, đạo đức hơn là bằng pháp luật cứng nhắc. Cũng phải thấy rằng, gần đây trên ph-ong diện nhà n-óc, đã quy định có các hình thức dân chủ ở làng, thôn, ấp, bản nh- Hội nghị làng, thôn, Tr-ởng thôn⁴, song các thiết chế này không phải là cơ cấu chính quyền, hơn nữa có cơ cấu nh- Tr-ởng thôn đ-ợc xác định nổi bật khía cạnh là “*cánh tay nối dài của xã*”, thiên về thực hiện các chức năng hành chính do cấp trên giao hơn là đại diện thay mặt cho dân làng để tổ chức các chức năng tự quản đ-ợc Nhà n-óc cho phép.

Đây vừa là điểm khác, vừa là điểm hạn chế của h-ong -óc mới - là nguyên nhân làm cho nó khó có thể đem lại hiệu quả mong đợi. Vì rằng, h-ong -óc mới thuần túy đứng trên nền tảng tự thoả thuận (mà có ng-ời cho đó là tự quản), thiếu tính c-ỡng chế, còn h-ong -óc cổ tồn tại trên nền tảng một đơn vị hành chính, nó là bản điều lệ hoạt động của các thiết chế “*chính quyền tự quản*” làng xã, mang dấu

ấn c-ỡng chế nhà n-óc. Về mặt này, h-ong -óc mới ch-a thể sánh với h-ong -óc cổ.

Bảo vệ đời sống cộng đồng

Ý thức bảo vệ đời sống cộng đồng đ-ợc thể hiện ở việc giữ gìn trị an thôn xóm gắn liền với việc tổ chức vũ trang bảo vệ làng xã. Đây là vấn đề “*sống còn*”, th-ờng xuyên của từng làng và đ-ợc quy định khá tỷ mỉ trong h-ong -óc cổ, thậm chí có nơi còn xây dựng thành h-ong -óc riêng.

Tr-ớc hết, đó là chế độ lập điểm canh, điểm tuần phòng đề phòng “*thủy, hoả, đao, tặc*”, bảo vệ tính mạng, tài sản chung của cả làng. Việc tuần tra canh gác và trách nhiệm của các đội tuần phiên đ-ợc quy định khá cụ thể, nh-: để ăn trộm mất trâu bò, súc vật, hoa quả đều bị phạt và bồi th-ờng. Gắn liền với đó là chế độ thù lao đ-ợc thu trực tiếp từ hoa màu (gọi là “*s-ong súc*” hay “*lúa bờ*”) hoặc bằng tiền. H-ong -óc cổ cũng quy định trách nhiệm bảo vệ an ninh làng xã của mọi ng-ời, nh-: thấy báo hiệu phải cầm lao gậy chạy đến tiếp cứu, ai không tham gia đuổi c-óp thì bị phạt, ai có công thì đ-ợc th-ờng, ng-ời bị th-ong đ-ợc làng trích tiền chạy chữa, nếu

• Các vấn đề quản lý ở làng, thôn hiện đã đ-ợc quy định khá đầy đủ trong luật và phải tuân thủ theo luật. Nhà n-óc, một mặt, đã can thiệp sâu vào các quan hệ xã hội trong đời sống dân c- nói chung và ở nông thôn nói riêng, mặt khác, lại bỏ qua những hình thức tự quản của dân c- đối với các lĩnh vực vốn chứa đựng yếu tố “*tình*” nhiều hơn là “*lý*”⁵

⁴ Xem: Nghị định 29/CP ngày 11/5/1998 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã

chết đ-ọc tống táng.

Trong nội dung này còn bao gồm các quy định về cấm r-ọu chè quá chén, cờ bạc, quan hệ nam nữ bất chính v.v...

H-ong -ớc mới ngày nay đ-ơng nhiên không cần phải có những quy định về bảo vệ làng xóm có tính riêng lẻ nh- vậy. Các cấp chính quyền đã có bộ máy và ph-ong tiện bảo đảm an ninh chung. H-ong -ớc mới chỉ tập trung đề ra các biện pháp cụ thể bảo vệ trật tự, trị an trên địa bàn góp phần phòng chống các tệ nạn xã hội nh- ma tuý, cờ bạc, r-ọu chè bê tha, trộm cắp, mại dâm và các hành vi khác vi phạm pháp luật nhằm xây dựng địa bàn trong sạch. Phát động trong nhân dân ý thức phòng gian, bảo mật, chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật về tạm trú, tạm vắng; tham gia quản lý, giáo dục, giúp đỡ những ng-ời lầm lỗi tại cộng đồng dân c-; đề ra các biện pháp cần thiết hỗ trợ cơ quan có thẩm quyền phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật trên địa bàn; bảo đảm triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về tổ chức tự quản ở cơ sở nh- Tổ hoà giải, Ban an ninh, Tổ bảo vệ sản xuất, Ban kiến thiết và các tổ chức tự quản khác. Về điểm này h-ong -ớc mới đã có sự kế thừa và phát triển các quy định một thời của h-ong -ớc cổ.

Sản xuất và bảo vệ môi tr-ờng sống

Đối với một nền kinh tế tiểu nông, quy trình sản xuất dài và kết quả phụ thuộc nhiều vào thiên nhiên thì việc đối phó với thiên nhiên, bảo vệ các yếu tố sản xuất nông nghiệp có ý nghĩa quan trọng. Điều này không chỉ ở

phạm vi toàn quốc - là nỗi lo th-ờng trực của Nhà n-ớc - mà còn là hoạt động cộng đồng phổ biến ở các làng xã đồng bằng Bắc bộ. H-ong -ớc các làng có rất nhiều các quy định về lĩnh vực này.

Tr-ớc hết là việc thuỷ lợi. H-ong -ớc cổ quy định nhiệm vụ đắp đê, hộ đê, sửa chữa, bồi đắp chỗ sạt lở; đào sông, kênh, khơi ngòi, lạch. Đặc biệt quy định chặt chẽ việc sử dụng n-ớc. Ai bị hạn hay bị ngập muốn xin mở n-ớc hoặc tháo n-ớc phải làm đơn trình cho xã tr-ờng, nếu đúng sự thật thì cho làm, nếu tự ý làm mà có hại cho việc nhà nông thì sẽ bị phạt. Phiền tuần phải trông nom việc giữ n-ớc.

Việc bảo vệ hoa màu cũng đ-ọc quan tâm. Cấm tự ý thả trâu bò, gà vịt ra đồng khi lúa đã cấy xong, không đ-ọc lợi vào ruộng bắt tôm cá.

H-ong -ớc khuyến khích mọi ng-ời tận dụng đất đai, chăm chỉ cấy cấy. Nếu nhà nào bỏ đất hoang hoặc để gia súc, gia cầm phá hoại mùa màng đều phải phạt nặng, nhẹ tùy mức vi phạm.

H-ong -ớc quy định các biện pháp chăm lo tu sửa xây dựng các công trình công cộng nh- đ-ờng làng, giếng n-ớc, đình đền. Quy định trai gái kết hôn, ng-ời đỗ đạt khao danh vọng phải nộp gạch lát đ-ờng.

Có thể thấy trong vấn đề này ý thức cộng đồng là rất nổi bật. Ng-ời nông dân sẵn sàng hy sinh lợi ích riêng của mình vì lợi ích chung vì nếu “n-ớc lụt thì lụt cả làng”. Bảo vệ các điều kiện canh tác là nội dung quy định quan trọng của các h-ong -ớc cổ.

H-ong -ớc mới cũng phát huy tinh thần đó. Các bản h-ong -ớc thời nay đề ra các biện pháp xây dựng tình đoàn kết, t-ong thân, t-ong ái trong cộng đồng, vận động các thành viên trong gia đình, họ tộc, xóm làng đoàn kết nhau để xoá đói giảm nghèo, phát triển sản xuất, nâng cao đời sống, khuyến học, khuyến nghề ở địa ph-ong; vận động các thành viên trong cộng đồng tham gia tổ hợp tác, hợp tác xã nhằm phát triển sản xuất. Khuyến khích phát triển các làng nghề; đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công cộng: điện, đ-ờng, tr-ờng học, trạm xá, nghĩa trang, các công trình văn hoá thể thao trên địa bàn. Lập, thu chi các loại quỹ trong khuôn khổ pháp luật và phù hợp khả năng đóng góp của nhân dân; đề ra các biện pháp góp phần bảo vệ tài sản nhà n-ớc, tài sản công cộng và tài sản công dân, bảo vệ môi tr-ờng sống, bảo vệ rừng, biển, sông, hồ, danh lam thắng cảnh, đền chùa, miếu mạo, các nguồn n-ớc, đê điều, đập n-ớc, kênh m-ong, kè cống, đ-ờng dây tải điện; xây dựng và phát triển đ-ờng làng, ngõ xóm, trồng cây xanh. Ở đây, sự thống nhất giữa h-ong -ớc mới và h-ong -ớc cổ là rất rõ.

Giữ gìn phong tục, tập quán

Sinh hoạt cộng đồng làng xã qua thời gian đã hình thành những nét văn hoá riêng, độc

đáo và có ý nghĩa lớn trong việc tạo niềm tin, bồi d-ỡng nhân cách của các cá nhân trong làng. Việc bảo vệ những phong tục, tập quán (về cơ bản là những cái tốt) đ-ợc h-ong -ớc cổ rất chú trọng.

“ Ng-ời nông dân sẵn sàng hy sinh lợi ích riêng của mình vì lợi ích chung vì nếu “n-ớc lụt thì lụt cả làng”. Bảo vệ các điều kiện canh tác là nội dung quy định quan trọng của các h-ong -ớc cổ ”

Đó là các quy định về thờ cúng thành hoàng và gắn liền với nó là các lễ hội. Lịch thờ cúng, lễ vật, biện lễ chia biếu lễ đ-ợc quy định khá chi tiết. Các hoạt động tín ng-ỡng nh- tu sửa đền chùa đều đ-ợc quy định và đ-ợc mọi ng-ời tự giác thực hiện, không tính thiệt hơn. Trong các quy -ớc lễ hội đều kèm quy định ngăn cấm các tệ nạn xã hội nh- cờ bạc, mê tín dị đoan.

H-ong -ớc cổ có nhiều quy định về khuyến khích việc học tập nh-: dành ruộng “*học đ-ờng*” để làm phần biếu cho ng-ời đỗ đạt, lấy hoa lợi trả l-ong cho thầy và phần th-ờng cho học trò giỏi. Quy định việc đón r-ớc những ng-ời đỗ đạt cao về làng, dành cho thầy giáo làng chỗ ngồi xứng đáng chốn đình trung - vị trí nổi bật trong sinh hoạt làng xã; phạt những ng-ời không cho con đi học.

H-ong -ớc mới phát huy cao những chân giá trị trên của h-ong -ớc cổ. H-ong -ớc đã đề ra các biện pháp bảo đảm giữ gìn và phát huy thuần phong, mỹ tục, thực hiện nếp sống văn minh trong ứng xử, giao tiếp, ăn, ở, đi lại, xoá bỏ hủ tục, phát triển các hoạt động văn hoá lành mạnh, xây dựng và phát huy tình

làng nghĩa xóm, đoàn kết, t-ong thân, t-ong ái, hỗ trợ, giúp đỡ lẫn nhau trong cộng đồng dân c-; thực hiện tốt các chính sách xã hội của Đảng và Nhà n-ớc; đề ra các biện pháp bảo vệ thuần phong mỹ tục, bài trừ các hủ tục, tệ nạn xã hội và mê tín dị đoan trong việc c-ới hỏi, việc tang, lễ hội, thờ phụng ở địa ph-ong; khuyến khích những lễ nghi lành mạnh, tiết kiệm, hạn chế ăn uống lãng phí, tốn kém; góp phần xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, xây dựng làng, thôn, bản, ấp, cụm dân c- văn hoá, hình thành các quy tắc đạo đức mới trong gia đình và cộng đồng; khuyến khích mọi ng-ời đùm bọc, giúp đỡ nhau khi gặp khó khăn, hoạn nạn, ốm đau; vận động thực hiện các chính sách dân số-kế hoạch hoá gia đình, xây dựng các gia đình theo tiêu chuẩn gia đình văn hoá. Về mặt này các quy định của h-ong -ớc đ-ợc nâng lên tầm cao mới phù hợp thời đại mới.

Khen th-ởng, xử phạt

Để bảo đảm hiệu lực của các quy định, h-ong -ớc cổ đặt ra những hình thức th-ởng, phạt rõ ràng. Nhìn tổng quát có thể thấy hệ thống chế tài ở đây khá đa dạng và đôi khi còn quá nghiêm khắc, không còn thích hợp trong điều kiện ngày nay.

Những biện pháp khen th-ởng đ-ợc quy định th-ờng là: th-ởng tiền hay hiện vật, tặng

• **Tuy có những hình thức xử phạt quá nặng bị phê phán và ngày nay không còn phù hợp, song việc quy định khá rõ và phù hợp các biện pháp th-ởng phạt trong bối cảnh làng xã là rất đáng nghiên cứu học tập** 9

thêm ngôi vị, thứ bậc, giảm nghĩa vụ phải đóng góp, bồi th-ờng khi bị thiệt hại vì công việc chung.

Các hình thức xử phạt cũng rất đa dạng, từ việc phạt tiền hay hiện vật, bắt bồi th-ờng thiệt hại, t-ớc bỏ các quyền lợi vật chất, đánh roi, bãi nhiệm chức vụ, hạ ngôi thứ, tẩy

chay đám ma kẻ vi phạm và đuổi khỏi làng. Đuổi khỏi làng là hình thức xử phạt cao nhất.

Trong các hình thức khen th-ởng và xử phạt, d- luận khen chê của làng xã cũng có ý nghĩa không nhỏ. Chính sức mạnh của d- luận đã khép mọi thành viên vào những khuôn khổ đạo đức truyền thống của làng.

Tuy có những hình thức xử phạt quá nặng bị phê phán và ngày nay không còn phù hợp, song việc quy định khá rõ và phù hợp các biện pháp th-ởng phạt trong bối cảnh làng xã là rất đáng nghiên cứu học tập.

H-ong -ớc mới ngày nay cũng đề ra các biện pháp th-ởng, phạt để bảo đảm thực hiện h-ong -ớc nh-: quy định các hình thức và biện pháp khen th-ởng đối với cá nhân, hộ gia đình có thành tích trong việc xây dựng và thực hiện h-ong -ớc nh-: lập sổ vàng truyền thống, nêu g-ong ng-ời tốt việc tốt, ghi nhận công lao, thành tích của tập thể, cá nhân; bình xét, công nhận gia đình văn hoá và các hình thức khen th-ởng khác do cộng đồng tự thoả

thuận hoặc đề nghị các cấp chính quyền khen thưởng theo quy định chung của Nhà nước; đối với những người có hành vi vi phạm các quy định của h-ong -óc thì chủ yếu áp dụng các hình thức giáo dục, phê bình của gia đình, tập thể cộng đồng, thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng ở cơ sở. Trường hợp vi phạm nghiêm trọng các quy định của h-ong -óc thì trên cơ sở thảo luận thống nhất trong tập thể cộng đồng, có thể buộc thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm trong phạm vi cộng đồng hoặc áp dụng các biện pháp phạt nặng nề xâm phạm đến tính mạng, sức khỏe, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, quyền, lợi ích hợp pháp khác của công dân.

Thủ tục xây dựng, sửa đổi và thực hiện h-ong -óc

Về mặt lịch sử, h-ong -óc cổ được văn bản hoá ra đời từ giữa thế kỷ XV thuộc đời vua Lê Thánh Tông. Quá trình soạn thảo ban hành h-ong -óc lúc đầu chủ yếu là tự phát nhưng sau đó do Nhà nước trực tiếp điều khiển và kiểm soát. Vì lẽ đó, chúng ta có thể coi h-ong -óc là luật tục được pháp luật hoá, là một thứ pháp luật. Tuy nhiên, sự hướng dẫn, kiểm soát của Nhà nước lại không thấy được ghi nhận thống nhất mà được chép rải rác trong các sách khác nhau. Cho đến nay, nhiều nhà

nghiên cứu nhận thấy các bản h-ong -óc cổ d-òng nh- đều có khuôn mẫu chung “na ná” nh- nhau, nh-ng đều không biết do đâu⁵.

Lần theo các th- tịch cổ có thể thấy, ngay từ thế kỷ XV, Lê Thánh Tông đã có đạo dụ về lập h-ong -óc. Về sau này, lẽ đương nhiên là Nhà nước càng ngày càng có điều kiện can thiệp sâu hơn vào lĩnh vực này, nh-ng lạ thay, nh- đã nói ở trên, lại không thấy quy định riêng ở một văn bản nào. Người ta chỉ biết được sự quy định của Nhà nước qua sự sao chép lại trong chính các bản h-ong -óc. Bản H-ong -óc xã Cát L-, tổng Đại Từ, huyện Văn Lâm, tỉnh H-ng Yên lập tháng 3 năm Cảnh H-ng thứ 42 (1781) sao lại chính bản điều lệ cũ ghi rõ: “Tất cả điều lệ lập ra, toàn dân trong xã đã ký và trình lên huyện. Quan huyện duyệt và giao cho dân tuân thủ, l-u truyền mãi mãi”⁷. Nh- vậy có thể thấy, các h-ong -óc cổ được ban hành theo một thủ tục là: các bậc nho giả, quan viên trong làng soạn ra, dân làng đồng ý rồi trình lên huyện phê duyệt rồi mới thi hành. Trong quá trình thi hành, h-ong -óc được điều chỉnh và bổ sung mỗi khi cần thiết.

Đối với h-ong -óc mới, pháp luật quy định trình tự soạn thảo, thông qua, phê duyệt, tổ chức thực hiện và sửa đổi, bổ sung h-ong -óc khá cụ thể và chặt chẽ theo các bước sau:

⁵ “Để trừ bỏ cái hại theo chính bỏ tà, nếu làng xã nào có những tục khác lạ, lập ra khoán -óc và khoán lệ, ắt phải nhờ viên chức nho giả, người nào đứng tuổi, có đức hạnh ngay thẳng, mới có thể tuân hành. Khi đã lập ra khoán lệ rồi phải trình lên các quan chức nhà môn xét tỏ các điều lệ có nên thảo, sẽ phê chuẩn cho mà thừa hành. Nếu thấy trong khoán -óc có điều thiên gian tà, thì phê chữ “bác”, để cho khỏi sinh những m-u gian. Nếu người nào không dự vào việc lập -óc ấy mà tự họp riêng, thì cho phép xã quan tố cáo lên nhà môn để trị tội, để bỏ lệ tục, lập hẳn sự c-òng hào tiếm đoạt” Xem: Kiều Thu Hoạch. H-ong -óc cổ ở Việt Nam: những giá trị văn hoá và pháp lý. Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế Việt Nam - Nhật Bản do Viện NC Nhà nước và pháp luật chủ trì. H., 12/2002.

⁶ Xem: Hồng Đức thiện chính th-. Bản dịch của Nguyễn Sĩ Giáo. Nam Hà ấn quán. Sài Gòn, 1959, tr.102

⁷ Trích theo: Kiều Thu Hoạch. Sđd, tr. 45.

B-ớc 1. Thành lập Nhóm soạn thảo và tổ chức soạn thảo h-ong -ớc

B-ớc 2. Tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức và nhân dân vào Dự thảo h-ong -ớc

B-ớc 3. Thảo luận và thông qua h-ong -ớc

B-ớc 4. Phê duyệt h-ong -ớc

B-ớc 5. Tổ chức thực hiện h-ong -ớc

Có thể thấy, quy trình soạn thảo ban hành h-ong -ớc ngày nay đã đ-ợc thể chế hoá chặt chẽ và chi tiết hơn.

Nhận xét và kết luận

Những phân tích trên đây cho thấy: h-ong -ớc cổ và h-ong -ớc mới nhìn chung có những nét t-ong đồng về mục đích, vai trò điều chỉnh trong đời sống xã hội nông thôn, hình thức thể hiện, nội dung chủ yếu của các quy định. *Điểm khác nhau căn bản giữa h-ong -ớc cổ và h-ong -ớc mới là vị trí và phạm vi tác động của chúng trong đời sống cộng đồng.* H-ong -ớc cổ có phạm vi tác động là các quan hệ tổ chức xã hội cộng đồng dân c- trong một làng xã với tính cách là một cấp hành chính. Nó điều chỉnh từ việc tổ chức các thiết chế quản lý làng xã theo kiểu “*chính quyền tự quản*” bao gồm Hội đồng kỳ mục, nhóm Ngũ h-ong, đ-ợc Nhà n-ớc cấp trên phê chuẩn và trao cho các chức năng hành chính đến quan hệ giữa các thiết chế tổ chức xã hội trong làng, xóm, dòng họ và quy định các quy tắc bảo vệ đời sống kinh tế - xã hội trong cộng đồng. Có thể coi đây là bản “*Điều lệ*” hay bộ “*Tổng luật*” của làng xã với tính

cách là một cấp chính quyền - chính quyền tự quản. Trong khi đó, h-ong -ớc mới tuy cũng có phạm vi tác động là các làng, thôn, ấp, bản (t-ong ứng với làng xã tr-ớc đây), nh-ng lúc này không còn là một cấp quản lý hành chính nữa (xã bao gồm nhiều làng, thôn mới là đơn vị hành chính và cấp chính quyền cơ sở). Chính vì vậy, tính chất và nội dung của nó chỉ còn bó hẹp trong việc đề ra các biện pháp, ph-ong thức thích hợp giúp dân c- trên địa bàn tham gia quản lý nhà n-ớc (cũng đ-ợc coi là “*tự quản*” nh-ng không phải là tự quản mang tính chính quyền nh- tr-ớc); quy định các biện pháp để giữ gìn và phát huy thuần phong, mỹ tục, thực hiện nếp sống văn minh trong ứng xử, giao tiếp, ăn, ở, đi lại, xoá bỏ hủ tục, phát triển các hoạt động văn hoá lành mạnh, góp phần bảo vệ tài sản nhà n-ớc, tài sản công cộng và tài sản công dân, bảo vệ thuần phong mỹ tục, bài trừ các hủ tục, tệ nạn xã hội và mê tín dị đoan, góp phần xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, xây dựng tình đoàn kết, t-ong thân, t-ong ái trong cộng đồng, bảo vệ trật tự, trị an trên địa bàn; đề ra các biện pháp th-ợng, phạt phù hợp để bảo đảm thực hiện h-ong -ớc v.v... Đây là sự khác biệt cơ bản giữa h-ong -ớc cổ và h-ong -ớc mới./.

* PGS, TS, Viện nghiên cứu Nhà n-ớc và pháp luật

CẢI CÁCH CƠ BẢN CHÍNH SÁCH TIỀN L-ƠNG TIẾN TỚI CÔNG BẰNG XÃ HỘI

TRẦN ĐÌNH BÚT*

Nghị quyết Đại hội IX đã đặt vấn đề một cách đúng đắn: “Cải cách cơ bản chính sách tiền l-ơng”. Sắp hết nửa nhiệm kỳ Đại hội, ý t-ởng tốt đẹp đó vẫn ch-a thực hiện đ-ợc. Bài viết nhằm gợi ra một số suy nghĩ cùng nhau trao đổi, nghiên cứu, góp phần thúc đẩy việc cải cách chính sách tiền l-ơng thực sự là cuộc “cải cách cơ bản”

1. Nhìn lại chính sách tiền l-ơng hiện hành

Từ ngày thống nhất đất n-ớc, ta đã ba lần cải cách chính sách tiền l-ơng (lần thứ nhất vào năm 1960, lần thứ hai vào năm 1985 và lần thứ ba vào năm 1993). Mỗi lần cải cách nói trên đã có những b-ớc điều chỉnh nhất định cho phù hợp với những điều kiện mới. Tuy nhiên, tình hình kinh tế - xã hội sau 15 năm đổi mới đã có những thay đổi lớn, chính sách tiền l-ơng sửa đổi lần cuối, vào năm 1993, tức 10 năm tr-ớc đây, đã bộc lộ nhiều bất hợp lý, không đáp ứng yêu cầu tiếp tục đổi mới và hội nhập. Có thể khái quát trong các nhận định sau:

1. Còn mang nặng dấu ấn thời “bao cấp”, thể hiện ở mức l-ơng và trợ cấp theo chế độ nhà n-ớc đã tỏ ra quá thấp so với mức thu nhập chung trong xã hội, nếu chỉ sống bằng đồng l-ơng thì khó khăn vô vàn. Tình trạng “chân ngoài dài hơn chân trong”, thu thập ngoài l-ơng của cán bộ công chức là phổ biến và trong nhiều tr-ờng hợp, v-ợt nhiều lần thu nhập chính, mà Nhà n-ớc không quản lý nổi.

Dấu ấn bao cấp còn biểu hiện trong việc chậm “tiền tệ hoá” chính sách tiền l-ơng, mà tuồng nh- trong dự án cải cách lần này cũng ch-a có gì mới.

2. Còn mang nặng tính chất thù lao thời chiến tranh. Tuy có ngạch, bậc l-ơng rõ ràng,

nh-ng mức chênh lệch giữa các thang, bậc tiền l-ong không đáng kể, còn phảng phất dấu ấn của thời kỳ “*đồng cam, cộng khổ*” thời chiến. Vì vậy, nhìn rộng ra phạm vi toàn xã hội, lao động phức tạp của ng-ời tri thức, ví dụ nh- giáo s-, bác sĩ, văn nghệ sĩ sáng tác không đ-ợc thù lao đúng mức. Đã có sự so sánh: *trả công cho bác sĩ và ruột còn “bèo hơn” giá và ruột xe! Thù lao viết sách, sáng tác công trình chỉ đ-ợc 10%, thua xa thù lao cho ng-ời phát hành 25% giá bán cuốn sách!* Nh- vậy, nói gì đ-ợc công bằng xã hội?

3. Hệ quả nặng nề của chính sách tiền l-ong nặng dấu ấn bao cấp và chiến tranh nói trên đã không phản ánh đúng đắn các quan hệ xã hội và giá trị xã hội trong điều kiện mới mà nhiệm vụ trung tâm là xây dựng kinh tế, hội nhập kinh tế quốc tế và đón đầu nền kinh tế tri thức. Ng-ợc lại, nó còn đảo lộn nhận thức đúng đắn về các giá trị xã hội. Ví dụ: Dân tộc ta vốn có truyền thống “*tôn s- trọng đạo*” vậy mà trong sinh viên có thời bảo nhau “*chượt chạy cùng sào, mới vào s- phạm*”, vì họ thấy những cảnh thầy trò “*sống nh- s-, ăn nh- phạm*” do chế độ tiền l-ong và thù lao quá đạ m bạc. Một số không ít công chức, cán bộ tuy biết tham ô, những nhiều là đi vào con đ-ờng tội lỗi, nh-ng vì nhu cầu bức thiết cuộc sống, vẫn không đấu tranh nổi với bản thân, đến mức trong nhiều trại giam số đông là công chức! Và, mỗi chúng ta đều biết còn nhiều những hậu quả tiêu cực không đáng có, thậm chí xa lạ với chế độ xã hội chủ nghĩa mà ta h-ớng tới.

Từ những phân tích trên, chỉ có thể rút ra một kết luận: Không thể chấp nhận tình trạng

vá vúi, điều chỉnh lật vạt chế độ tiền l-ong hiện hành, mà phải là một cuộc cải cách cơ bản chính sách tiền l-ong nh- Nghị quyết Đại hội Đảng đã yêu cầu.

2. Thử tìm những t- t-ởng, quan điểm mới, thực hiện cải cách cơ bản chính sách tiền l-ong

Cần khẳng định tiền l-ong không chỉ là phạm trù phân phối, mà tr-ớc tiên là một yếu tố cơ bản của sản xuất

Một thời gian tr-ớc đây, khi bàn đến tiền l-ong, ng-ời ta th-ờng chỉ nhấn mạnh rằng tiền l-ong thuộc phạm trù phân phối và phân phối lại giá trị mới, (gồm V+M), trong đó V là chi phí tiền l-ong trả cho sức lao động. Điều đó hoàn toàn đúng, nh-ng không đủ.

Theo quan điểm kinh tế chính trị của Các Mác, cần phải khẳng định mạnh mẽ rằng V phải đã là một yếu tố của sản xuất tr-ớc khi thuộc phạm trù phân phối; không có V trong sản xuất thì không có V để phân phối. Nếu chỉ nhấn mạnh một chiều V thuộc phạm trù phân phối, thì ng-ời quản lý đành bó tay, với lập luận: giá trị mới (V+M) bấy nhiêu, khôn khéo mấy cũng chỉ có vậy, cái bánh (V+M) nhỏ thì bảo nhau “*liệu cơm gắp mắm, khéo ăn thì no, khéo co thì ốm*”, hãy chịu đựng gian khổ để chia sẻ, tiêu dùng cho tiền l-ong vừa phải thôi, nguồn thu ngân sách có hạn, còn -u tiên cho tích lũy xã hội chủ nghĩa! Đó là đạo lý mà ai cũng rõ!

Nh-ng cần trở lại với nguyên lý tái sản xuất của Mác, khẳng định chi phí tiền l-ong V là yếu tố cơ bản của sản xuất, cùng với chi phí về t- liệu sản xuất C, là một trong hai

khoản đầu t- để sản xuất.

Trên giác độ lý thuyết, M và V có quan hệ lệ thuộc, M do V tạo ra, V cao thì M sáng tạo ra có thể cũng cao; V tăng nhanh thì M cũng có thể tăng nhanh, và toàn bộ khối V+M có điều kiện càng tăng nhanh hơn nữa, vì một khi đ-ợc chăm lo cuộc sống tốt, học hành đầy đủ, thì sức sáng tạo của con ng-ời là vô cùng tận. Kinh nghiệm đất n-ớc Singapore, chỉ có 4 triệu dân, không có tài nguyên gì đáng nói, thậm chí n-ớc sạch cũng phải nhập khẩu, cộng thêm nạn tham nhũng hoành hành nh-ng với nhận thức con ng-ời là vốn quý nhất, đã dám trả l-ong cho tổng thống cao hơn tổng thống n-ớc Mỹ, và l-ong cho cán bộ công chức không thua các n-ớc đang phát triển, nên một mặt đẩy lùi đ-ợc tham nhũng, lại đ-a năng suất lên cao (năm 2001, GDP bình quân đầu ng-ời 20.659USD).

Nếu không dám mạnh dạn chi cho V hợp lý, thậm chí không đủ yêu cầu của mức sống cần có đối với mỗi tầng lớp lao động, thì con ng-ời, vốn là lực l-ợng sản xuất sáng tạo, sẽ chỉ luẩn quẩn lo cái ăn, cái mặc không xong, rồi “*bần cùng sinh đạo tặc*”, sẽ trở thành lực l-ợng quậy phá, trở thành gánh nặng cho xã hội, bệnh tham ô, những nhiễu của đội ngũ công

chức khó lòng đẩy lùi.

Tóm lại, chi cho tiền l-ong vừa là chi cho cuộc sống hiện tại, vừa phải coi là hình thức đầu t- lâu dài cho con ng-ời và gia đình họ nhằm bồi d-ỡng thế hệ mới có sức khoẻ, có kiến thức và đạo đức, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh hơn, có chất l-ợng cao hơn của đất n-ớc.

Bối cảnh mới của cạnh tranh hội nhập và yêu cầu của kinh tế tri thức đề ra những yêu cầu bức thiết cải tiến cơ bản chính sách tiền l-ong

Hội nhập kinh tế quốc tế kéo theo sự cạnh tranh gay gắt giữa các mặt hàng, giữa doanh nghiệp và giữa các quốc gia. Ở mỗi cấp độ cạnh tranh đó, ngày càng cần có những lao động kỹ thuật và quản lý kinh tế sắc sảo, luôn ngang tầm, hoặc ở tuyến đầu của khoa học công nghệ và khoa học quản lý thế giới. Với chính sách tiền l-ong ch-a thoát khỏi dấu ấn

“*bao*” và “*cấp*” nh- hiện nay, khó có thể giữ chân đ-ợc ng-ời giỏi trong cơ quan nhà n-ớc, càng khó tạo sự hấp dẫn đối với lao động và trí thức Việt kiều từ n-ớc ngoài về xây dựng đất n-ớc, lại càng khó hơn trong việc động viên đồng đảo cán bộ công chức học thông thạo ngoại ngữ, thành thạo sử dụng Internet, vì với đồng l-ong eo

“ **Chi cho tiền l-ong vừa là chi cho cuộc sống hiện tại, vừa phải coi là hình thức đầu t- lâu dài cho con ng-ời và gia đình họ nhằm bồi d-ỡng thế hệ mới có sức khoẻ, có kiến thức và đạo đức, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh hơn, có chất l-ợng cao hơn của đất n-ớc** ”

• **Mức tăng l-ong càng cao, nhu cầu mua sắm hàng hoá càng lớn, kéo theo đó là mức giá cả hàng hoá cũng tăng theo, theo quy luật cung cầu, và cũng từ đó mà tác động đến các ngành sản xuất và dịch vụ theo những diễn biến tích cực nhất. Nguồn thu ngân sách có điều kiện tăng lên, có thể bù đắp lại một phần khoản chi ngân sách do tăng l-ong**¹

hẹp đối với đa số, chi phí mua máy và sử dụng Internet sẽ chỉ là một -ớc mơ! Thiết thời của ng-ời “mù” ngoại ngữ, “dốt” máy vi tính thì khó nói cho hết; thiếu tri thức, thiếu thông tin thì nói gì đ-ợc đến nâng cao khả năng cạnh tranh ở mọi cấp độ nêu trên và mục tiêu “đón đầu kinh tế tri thức” dề chừng chỉ là khẩu hiệu, nói cho vui!

Tiền l-ong phải đ-ợc sử dụng nh- là công cụ kích cầu trực tiếp, có hiệu lực nhanh nhất, nhạy cảm nhất

Một số năm tr-ớc đây, tr-ớc ảnh h-ởng của thiếu phát, kìm hãm nhịp độ tăng tr-ởng kinh tế đất n-ớc, nhà n-ớc ta đã có một loạt biện pháp kích cầu, nh-ng hiệu lực của các biện pháp đó rất hạn chế. Những dấu hiệu thiếu phát đã xuất hiện trở lại mấy tháng gần đây: chỉ số giá cả trong tháng 3/2003 giảm 0,6%, tháng 4/2003 không tăng, tháng 5/2003 giảm 0,1%, tháng 6/2003 giảm 0,3%, tháng 7 giảm

0,7¹ sẽ có hệ quả trì hãm nhịp độ tăng tr-ởng kinh tế. Kinh nghiệm đã khẳng định tăng chi cho tiền l-ong ngày nào, thì ngay chiều đó sức mua của đội ngũ lao động có nguồn thu nhập mới cao hơn sẽ lập tức dành cho những nhu cầu mà tr-ớc đây họ mong đợi thoả mãn nhất. Mức tăng l-ong càng cao, nhu cầu mua sắm hàng hoá càng lớn, kéo theo đó là mức giá cả hàng hoá cũng tăng theo, theo quy luật cung cầu, và cũng từ đó mà tác động đến các ngành sản xuất và dịch vụ theo những diễn biến tích cực nhất. Nguồn thu ngân sách có điều kiện tăng lên, có thể bù đắp lại một phần khoản chi ngân sách do tăng l-ong. Kích cầu tiêu dùng qua tăng l-ong, trong điều kiện mức sống còn thấp, tỷ trọng tiêu dùng cho ăn uống không nhỏ, còn tác động mạnh mẽ và trực tiếp ngay đến nhu cầu l-ong thực thực phẩm, kích thích giá nông sản biến động có lợi cho sản xuất và đời sống nhân dân.

Nh- vậy, cải cách cơ bản chính sách tiền l-ong sẽ tác động tích cực đến cải thiện đời sống không chỉ của cán bộ công chức công và t-, mà của toàn xã hội, từ đó kích thích sản xuất và dịch vụ toàn xã hội phát triển, tăng thu ngân sách. Đó là thái độ tích cực nhất cần xem xét khi giải quyết vấn đề l-ong.

Thực hiện -ớc mơ “công bằng” trong phân phối tiền l-ong

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nhắc lại để khuyên bảo các nhà quản lý: “không sợ nghèo, chỉ sợ không công bằng”. Công bằng trong phân phối tiền l-ong không có nghĩa là thu hẹp khoảng cách chênh lệch, để mọi

¹ Theo Thời báo kinh tế Việt Nam, số 121- 30/7/2003.

ng-ời cùng chia sẻ khổ hạnh nh- nhau, đồng cam cộng khổ trong lúc khó khăn v.v... mà khái niệm công bằng trong điều kiện kinh tế thị tr-ờng, đẩy mạnh xây dựng đất n-ớc, hội nhập, tiến vào kinh tế tri thức đã có những nội hàm mới; làm theo năng lực, h-ởng theo năng suất, chất l-ợng và hiệu quả đóng góp. Từ đó, nên chăng có những giải pháp nh- sau:

- Ai có năng lực tiến nhanh, có khả năng đóng góp nhiều cho đơn vị, cho đất n-ớc, thì chế độ ta cần tạo điều kiện thuận lợi cho ng-ời đó phát triển và đóng góp đến mức tối đa, và thu nhập tiền l-ơng của họ cũng phải tăng theo. Với nhận thức đó, chúng ta cần dứt khoát xoá bỏ hạn định 3 năm hoặc 5 năm mới xét việc nâng bậc một lần. Nếu có ai làm tốt, hãy cho họ một năm, 6 tháng, 3 tháng, thậm chí v-ợt cấp một hai bậc, miễn là hiệu suất, chất l-ợng công việc đạt những chuẩn mực đã định. Cần có những đột phá nh- vậy mới khuyến khích đ-ợc nhân tài. Nếp suy t-tuần tự nhi tiến, phải ngồi ở ghế thấp 3 hoặc 5 năm rồi mới đ-ợc cất nhắc lên ghế cao trong thang bậc l-ơng sẽ hạn chế chí tiến thủ của giới trẻ và những ng-ời đầy nhiệt huyết và năng động và cũng là một thiệt thòi cho đất n-ớc, không phù hợp với tinh thần cải cách

chính sách tiền l-ơng.

- Khoảng chênh lệch giữa l-ơng tối thiểu, l-ơng trung bình (tốt nghiệp đại học qua tập sự), và cao nhất (chuyên gia cao cấp bậc cuối cùng), theo đề án dự kiến đối với ngạch công chức hành chính² là:

Ph-ơng án 1 là: 1; 2,5 và 11

Ph-ơng án 2 là: 1; 2,5 và 10

Nh- thế đã đủ đạt yêu cầu công bằng h-ởng thụ và khuyến khích ch-a hay vẫn còn dấu ấn bình quân? Mức l-ơng của ng-ời tốt nghiệp đại học, sau khi kết thúc tập sự nếu chỉ ở mức hệ số 2,5 có lẽ vẫn còn ít hơn chi phí ng-ời đó bỏ ra để chi phí, sinh hoạt và trả học phí khi còn là sinh viên. Chế độ tiền l-ơng nh- vậy thì có ý nghĩa gì để khuyến khích học vấn! Nói gì đến chuyển sang nền kinh tế tri thức?

- Có cần thiết duy trì hệ số dành cho quân đội bằng 1,8 lần công chức hành chính và sự nghiệp không, khi nhiệm vụ trọng tâm không phải là phục vụ chiến tranh, và “*tất cả cho tiền tuyến*” nh- khi còn chiến tranh nữa, mà đã chuyển sang xây dựng kinh tế là chủ yếu? Hơn nữa, ngay trong quân đội và công an, nếu làm việc ở văn phòng, ở hậu ph-ơng thì hà tất gì cần hệ số khuyến khích hơn các

² Dự thảo ngày 12/3/2003 của Ban chỉ đạo Nghiên cứu chính sách tiền l-ơng của Nhà n-ớc

ngành khác? Chính sách tiền l-ơng nh- vậy thì giải thích sao đ-ợc là công bằng?

- Đối với cán bộ bầu cử, đề án dự kiến hệ số 1,8 ở cấp cơ sở và 18 ở cấp cao nhất so sánh với cán bộ hành chính sự nghiệp có thoả đáng không, hay là sẽ chỉ có tác dụng kích thích ng-ời ta “*chạy quan, chạy chức*” và nói gì đ-ợc về công bằng xã hội?

Tích cực hơn, triệt để hơn trong việc tiên t-ệ hoá chế độ tiền l-ơng

Nên coi đây không chỉ là giải pháp bảo đảm công bằng xã hội nh- đã nêu trên, mà còn là biện pháp nâng cao ý thức trách nhiệm của cán bộ nhà n-ớc trong việc sử dụng tài sản chung, cũng là biện pháp đ-a quy luật thị tr-ờng- quy luật giá trị vào từng gia đình cán bộ khi họ tính toán sử dụng đồng tiền l-ơng của họ sao cho có hiệu quả, giúp họ giáo dục con cháu gia đình hình thành nếp sống cần kiệm, phù hợp với mức sống chung toàn xã hội. Vì vậy, tiên t-ệ hoá tiền l-ơng đang là một nhiệm vụ chính trị, nhiệm vụ kinh tế và đồng thời một nhiệm vụ xã hội bức bách cần giải quyết với đầy đủ quyết tâm và tính nghiêm túc của vấn đề.

3. Những điều kiện thực hiện

1. Với yêu cầu “*cải cách cơ bản*” chính sách tiền l-ơng mới đòi hỏi một nền t- duy mới, vì nó sẽ động chạm đến lợi ích một số tầng lớp này, nh-ng lại là động lực khuyến khích đối với tầng lớp khác, vì vậy cần đ-a đề án ra tr-ng cầu ý kiến rộng rãi cán bộ công chức từ cơ sở, có h-ớng dẫn, làm công tác t-t-ởng kỹ l-ỡng để tạo ra sự đồng thuận xã hội và từ đó là sự phấn khởi đón mừng sự ra đời

chính sách tiền l-ơng mới.

2. Chặt chẽ hơn, nghiêm chỉnh hơn trong việc thực hiện giảm biên chế, ngăn ngừa xu h-ớng đua nhau đòi trở thành công chức nhà n-ớc, khiến bộ máy nhà n-ớc phình ra đến mức không ngân sách nào chịu nổi, rồi lại rơi vào vòng luẩn quẩn “*chia nhau cái bánh nhỏ xiu*” cùng chịu nghèo khổ nh- x-a!

Thay lời kết

Chính sách tiền l-ơng hiện hành đã phản ánh tính kế thừa các truyền thống tốt đẹp đồng cam cộng khổ, đồng thời -u đãi những ng-ời có nhiều cống hiến x-ơng máu trong sự nghiệp giải phóng dân tộc; đó là những chính sách tình thế đúng đắn trong những điều kiện lịch sử nhất định.

Nhiệm vụ chính trị của toàn dân tộc đã chuyển từ đấu tranh vũ trang sang đấu tranh xây dựng kinh tế làm trung tâm, hội nhập quốc tế, đón đầu nền kinh tế tri thức. Những gì đang cản trở các xu h-ớng mới đó cần đ-ợc nhận thức đầy đủ để có quyết tâm khắc phục triệt để, không vá vúi, nửa vời. Chính sách tiền l-ơng phải đ-ợc đổi mới căn bản, với tầm nhìn chiến l-ợc lâu dài, vừa đáp ứng yêu cầu tr-ớc mắt, vừa mở đ-ờng vững chắc cho t-ơng lai, để bảo đảm tốt hơn công bằng xã hội, phát huy mạnh mẽ tác dụng đòn bẩy kích theo những xu h-ớng đổi mới của thời đại mới./.

* GS, Phó Chủ tịch Hội khoa học kinh tế và quản lý thành phố Hồ Chí Minh.

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VÀ TRÁCH NHIỆM ĐẢM Đ-ÔNG TRONG CHÍNH PHỦ CANADA

C.E.S. FRANKS*

Trách nhiệm giải trình và trách nhiệm đảm đ-ông¹ đ-ọc gắn chặt với nhau trong Chính phủ nội các nghị viện ở Canada. Một ng-ời chỉ có thể chịu “trách nhiệm giải trình” về những quyết định và hành động mà ng-ời đó có trách nhiệm đảm đ-ông, hay nói cách khác là ng-ời ta phải đ-ọc giao quyền lực và “trách nhiệm đảm đ-ông” rõ ràng đối với những việc mà họ phải chịu trách nhiệm giải trình

Hệ thống nội các - nghị viện ở Canada trao hầu hết trách nhiệm cho các Bộ tr-ởng trong Chính phủ, là những ng-ời đứng đầu các Bộ của Chính phủ. Các vị Bộ tr-ởng này cũng đồng thời là những nghị sỹ đ-ọc bầu vào Hạ nghị viện. Các Bộ tr-ởng tập hợp lại thành nội các do Thủ t-ớng đứng đầu và Thủ t-ớng cũng là một Hạ nghị sỹ đ-ọc bầu. Khác với hệ thống Tổng thống - Quốc hội của Mỹ, hệ thống Canada tập trung quyền lực và trách nhiệm một cách rất rõ ràng vào tay một số vị bộ tr-ởng cụ thể có trách nhiệm giải trình. Còn

hệ thống Tổng thống - Quốc hội của Mỹ có những ph-ong thức kiểm tra và cân bằng phức tạp; nhiều cơ sở quyền lực đ-ọc phân bố giữa Tổng thống và hai viện của Quốc hội làm phân tán quyền lực, trách nhiệm đảm đ-ông và trách nhiệm giải trình.

Có hai loại hình trách nhiệm đảm đ-ông và trách nhiệm giải trình quan trọng đối với các vị bộ tr-ởng và nghị viện. *Thứ nhất* là trách nhiệm tập thể của nội các và Chính phủ tr-ớc Nghị viện và thông qua Nghị viện là tr-ớc toàn thể cử tri. *Thứ hai* là trách nhiệm đảm đ-ông và trách nhiệm giải trình của cá

¹ Trách nhiệm giải trình và trách nhiệm đảm đ-ông: bản tiếng Anh là “accountability and responsibility”, trong đó từ “responsibility” (trách nhiệm) đ-ọc dịch thành “trách nhiệm đảm đ-ông” nhằm làm rõ ý hơn trong bản tiếng Việt. Khái niệm “accountability” đ-ọc dịch là “trách nhiệm giải trình”, theo bản từ vựng thuật ngữ phát triển của Văn phòng UNDP tại Việt Nam (theo đó “accountability” đ-ọc diễn giải là: “the requirement that officials answer to stakeholders on the disposal of their powers and duties, act on criticisms or requirements made of them and accept responsibility for failure, incompetence or deceit”). Chú thích của ng-ời dịch.

nhân từng bộ tr-ởng tr-ớc nghị viện cho hoạt động và chính sách của bộ mà họ đứng đầu. Ngoài ra, còn có những quy trình giải trình khác cho các vấn đề hành chính trong đó có những quy trình khác biệt với quy định chặt chẽ về trách nhiệm của bộ tr-ởng. Cũng cần phải nhấn mạnh rằng hệ thống Nghị viện- nội các ở Canada vẫn còn tiếp tục đ-ợc phát triển. Có những quy trình về trách nhiệm giải trình tỏ ra có hiệu quả hơn những quy trình khác và ng-ời ta th-ờng xuyên thử nghiệm những biện pháp cải cách và cải tiến cả ở cấp độ Nghị viện và cấp độ Chính phủ.

1. Trách nhiệm đảm đ-ơng và trách nhiệm giải trình tập thể của nội các

Hạ nghị viện Canada gồm 295 nghị sỹ, mỗi nghị sỹ đ-ợc bầu lên từ một khu vực bầu cử riêng biệt². Trên thực tế, chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ (khoảng d-ới 5%) trong số toàn thể cử tri là bỏ phiếu trên cơ sở xem xét từng cá nhân ứng cử viên Hạ nghị sỹ ở cấp bầu cử địa ph-ơng. Hầu hết các cử tri bỏ phiếu cho một chính đảng nào đó và cho ng-ời đứng đầu đảng này. Chính phủ sẽ bị thay thế khi toàn thể cử tri không chấp thuận đảng cầm quyền và vị Thủ t-ớng. Tr-ờng hợp này đã xảy ra vào

năm 1993, khi chỉ còn có hai đại biểu của Chính phủ đa số tr-ớc đó đ-ợc bầu trở lại vào Hạ nghị viện. Đây chính là quy trình cơ bản nhất và trung tâm nhất thể hiện trách nhiệm giải trình dân chủ ở Canada. Các Chính phủ đều muốn đ-ợc tái đắc cử, và họ cố gắng hành động sao cho họ sẽ đ-ợc tái đắc cử. Khi họ không làm đ-ợc điều này, họ sẽ thua trong cuộc bầu cử, một chính đảng khác và một Thủ t-ớng khác sẽ lên thay thế họ.

Mỗi năm Nghị viện họp khoảng 150 ngày. Trong thời gian đó, hàng ngày Nghị viện đều có lịch chất vấn; đó là khi các nghị sỹ thuộc phe đối lập chất vấn các vị bộ tr-ởng trong Chính phủ về các ch-ơng trình, chính sách và hoạt động của Chính phủ. Đó là những thời điểm sôi động và ít nghi thức, đ-ợc truyền đi rộng rãi trên truyền hình quốc gia và báo chí. Phần lớn ý kiến của cử tri về Chính phủ đ-ợc hình thành trên cơ sở những gì họ thấy từ những buổi chất vấn này (và từ các hoạt động khác của Nghị viện) đ-ợc thể hiện qua truyền hình và báo chí.

Hầu hết, các dự luật trình lên Nghị viện đều do Chính phủ soạn thảo, do các Bộ tr-ởng đ-a ra và bảo vệ tr-ớc Nghị viện. Nghị viện sẽ tranh luận về các dự luật này và các Ủy ban

² Ứng cử viên có số phiếu nhiều hơn cả tại khu vực bầu cử sẽ đ-ợc bầu vào Hạ nghị viện, bất kể ng-ời đó có đ-ợc đại đa số số phiếu đi bầu hay không. Các nghị sỹ này đ-ợc bầu ra trong các đợt tổng tuyển cử, đ-ợc tổ chức lâu nhất là 5 năm một lần, còn th-ờng là 4 năm một lần, vào những thời điểm do Thủ t-ớng quyết định. Cũng có tr-ờng hợp ngoại lệ, khi Chính phủ bị thất bại trong cuộc bỏ phiếu tín nhiệm ở Hạ nghị viện. Khi đó, Chính phủ bắt buộc phải đề nghị tổ chức bầu cử 3 trong số 16 lần tổng tuyển cử ở Canada kể từ năm 1945 đến nay bởi là những tr-ờng hợp Chính phủ bị thất bại trong Hạ nghị viện nh- vậy. Mỗi cử tri chỉ bỏ một phiếu, là phiếu bầu cho ng-ời đại diện khu vực cử tri của mình. Nh-ng tổng thể những phiếu bầu một đại diện nh- vậy không những sẽ quyết định ai là ng-ời đ-ợc bầu làm nghị sỹ đại diện cho khu vực cử tri đó, mà còn quyết định chính đảng nào lên cầm quyền, và ai sẽ trở thành Thủ t-ớng Canada- Thủ t-ớng sẽ chính là ng-ời đứng đầu chính đảng đ-ợc sự ủng hộ của đa số nghị sỹ trong Hạ nghị viện.

của Nghị viện sẽ xem xét chúng. Th-ờng thì các Ủy ban sẽ mời đại diện từ các nhóm quyền lợi, đại diện công chúng có quan tâm và đại diện phía Chính phủ đến làm nhân chứng và đ-a ra ý kiến về dự luật. Sau khi điều tra, nghiên cứu, các Ủy ban th-ờng đề nghị sửa đổi dự luật và Chính phủ th-ờng chấp nhận hầu hết các sửa đổi đó. Các Ủy ban Nghị viện cũng xem xét dự trù ngân sách của các Bộ (tuy nhiên các Ủy ban không thay đổi những ngân sách này) cũng nh- xem xét các vấn đề chính sách và điều hành khác.

Ba quy trình thuộc Nghị viện trên đây- chất vấn Bộ tr-ởng, tranh luận và xem xét tại Ủy ban Nghị viện - là những yếu tố cơ bản trong việc điều tra và trách nhiệm giải trình của nội các và các Bộ tr-ởng. Việc đ-a tin trên báo chí và truyền hình giúp các cử tri luôn có thông tin và đây là một phần trong dòng l-u chuyển thông tin và ý kiến to lớn đã tạo ra quan điểm chung của quần chúng, tác động đến quyết định bỏ phiếu của cử tri trong các đợt bầu cử.

2. Trách nhiệm cá nhân của mỗi bộ tr-ởng

Học thuyết về trách nhiệm cá nhân của mỗi Bộ tr-ởng là một trong những đặc điểm của chính phủ nghị viện mà hiện còn đang tiếp tục biến đổi. Nếu hiểu theo cách chính thức thì trách nhiệm cá nhân của mỗi bộ tr-ởng có nghĩa là Bộ tr-ởng chịu trách nhiệm đảm đ-ong và trách nhiệm giải trình cho tất cả các hành động, các giao dịch bằng văn bản và quyết định của các công chức

trong bộ của mình.

Trên thực tế, các Bộ tr-ởng th-ờng phủ nhận trách nhiệm đối với những hành động của ng-ời d-ới quyền mà bộ tr-ởng không đ-ọc biết và không trực tiếp uỷ quyền. Tình trạng này dẫn đến một vấn đề là: ai sẽ là ng-ời chịu trách nhiệm nếu đó không phải là Bộ tr-ởng, và làm cách nào để buộc những ng-ời đó phải chịu trách nhiệm giải trình? Nhiều n-ớc đã thử nghiệm những cơ chế nh- thanh tra Nghị viện (*parliamentary ombudsmen*), Tòa hành chính, nhằm làm cho công chức nhà n-ớc chịu trách nhiệm giải trình trực tiếp về một số vụ việc. Tuy nhiên, Canada ch-a thử nghiệm nhiều lắm về mặt này. Nếu ứng dụng học thuyết về trách nhiệm của Bộ tr-ởng một cách chặt chẽ thì khi một Bộ tr-ởng hoặc một cán bộ d-ới quyền trong Bộ bị phát hiện là đã phạm sai lầm trong một vấn đề quan trọng thì Bộ tr-ởng đó phải từ chức. Tuy nhiên, trên thực tế, điều này ít khi xảy ra. Mà th-ờng thì Thủ t-ớng- ng-ời bổ nhiệm tất cả các Bộ tr-ởng- chỉ đổi chỗ vị Bộ tr-ởng đó từ chức vụ này sang chức vụ khác mà thôi. Thủ t-ớng đổi chỗ các bộ tr-ởng còn vì lý do chính trị (chẳng hạn nh-: đ-a một Bộ tr-ởng giàu năng lực vào một vị trí đang có nhiều vấn đề cấp bách cần giải quyết), nên thời gian tại chức của các Bộ tr-ởng th-ờng là ngắn, trung bình khoảng hơn 2 năm. Tuy nhiên, các Bộ tr-ởng vẫn luôn muốn báo chí viết tốt về mình và muốn tránh cho bản thân mình, Bộ của mình và Chính phủ nói chung khỏi các rắc rối và bị đ-a tin không hay trên

báo chí. Mong muốn tránh bị đ-a tin không hay trên báo chí là một yếu tố tác động lớn giúp bảo đảm cho quốc gia có đ-ợc một chính phủ tốt và các bộ đ-ợc quản lý tốt.

3. Trách nhiệm giải trình về tài chính

Chính phủ có trách nhiệm chuẩn bị kế hoạch ngân sách; kế hoạch này cũng phải đ-ợc Nghị viện thảo luận và thông qua. Trách nhiệm quản lý ngân quỹ – từ việc thực hiện thu ngân sách, quản lý ngân sách, đến việc chi tiêu và quản lý sổ sách - đều hoàn toàn là trách nhiệm của Chính phủ. Tuy nhiên, Nghị viện cũng tham gia sát sao vào các quá trình thể hiện trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính của Chính phủ.

Văn phòng Tổng kiểm toán

Tổng kiểm toán Canada là ng-ời có trách nhiệm kiểm tra sổ sách và việc quản lý tài chính của Chính phủ, và báo cáo những vấn đề này lên Nghị viện. Văn phòng Tổng kiểm toán là một “*cơ quan nghị viện*” và độc lập với Chính phủ. Chức năng của văn phòng này là báo cáo lên Nghị viện và hỗ trợ Ủy ban Hạ Nghị viện về ngân sách công trong việc điều tra các vấn đề tài chính, nhất là những vấn đề mà văn phòng Tổng kiểm toán đã có ý kiến trong báo cáo của họ.

Công việc kiểm toán mà văn phòng tiến hành tr-ớc hết thể hiện trách nhiệm giải trình, nhằm bảo đảm rằng mọi khoản thu chi ngân sách đều đ-ợc thực hiện và ghi chép một cách đầy đủ; thứ hai là kiểm tra tính hợp pháp, nhằm bảo đảm các khoản chi ngân sách không v-ợt quá giới hạn mà Nghị viện đề ra, và chỉ chi vào mục đích đã đ-ợc Nghị viện uỷ quyền thông qua luật pháp; và thứ ba là kiểm tra tính kinh tế và hiệu quả, nhằm bảo đảm rằng Chính phủ không lãng phí tiền bạc và đã thực hiện đ-ợc những mục tiêu đề ra trong chi tiêu ngân sách. Văn phòng Tổng kiểm toán đ-ợc nhận kinh phí đầy đủ và hàng năm đều tiến hành nhiều nghiên cứu kỹ l-ỡng. Những báo cáo này th-ờng đ-ợc đ-a tin trên báo chí.

Ủy ban Nghị viện về ngân sách công

Về phần mình, Ủy ban Nghị viện về ngân sách công lại không thể hiện đ-ợc mình là một phần quan trọng trong các quá trình về trách nhiệm giải trình, khác với cơ quan t-ong nhiệm của họ ở Anh³. Tuy nhiên việc báo chí đăng tải về những đợt điều tra của họ cũng có ảnh h-ởng mạnh mẽ đến Chính phủ. Do không muốn bị đ-a tin không hay trên báo chí, Chính phủ th-ờng sẽ cố gắng hết sức để việc quản lý tài chính của mình đạt đ-ợc những tiêu chuẩn tốt.

³ Thông lệ về trách nhiệm giải trình về tài chính của Canada và của Anh là khác nhau; đó là trách nhiệm đảm đ-ợng và trách nhiệm giải trình của các công chức trong quản lý tài chính. Ở Anh, đã hơn một thế kỷ nay các quan chức cao cấp trong Bộ - “Quan chức phụ trách tài chính” (Accounting officers) – ngày nay là Thứ tr-ởng tr-ởng trực của Bộ, là ng-ời chịu trách nhiệm đảm đ-ợng và trách nhiệm giải trình tr-ớc Nghị viện (thông qua Ủy ban ngân sách công) về việc quản lý tài chính của Bộ mình. Bộ tr-ởng chỉ chịu trách nhiệm đảm đ-ợng và trách nhiệm giải trình nếu nh- ờng ta bác bỏ quyết định của quan chức phụ trách tài chính, mà điều này th-ờng rất ít khi xảy ra. Tuy nhiên việc phải ra điều trần tr-ớc Ủy ban ngân sách công có thể có ảnh h-ởng quan trọng đến đ-ờng công danh của các quan chức cấp cao phụ trách tài chính.

Do đó ở Canada, Bộ trưởng vẫn là người chính thức chịu trách nhiệm về quản lý tài chính của Bộ, tuy nhiên người thực sự ra điều trần trước Ủy ban Nghị viện về ngân sách công thì gần như lúc nào cũng là một công chức trong Bộ, mà thường là Thứ trưởng.

Việc có sự không rõ ràng như vậy trong trách nhiệm giải trình là một trong những nhân tố làm yếu đi Ủy ban Nghị viện về ngân sách công ở Canada. Các nhân tố khác bao gồm đầu óc đảng phái quá mức cũng như việc các nghị sỹ có thời gian tại chức khá ngắn hạn. Trên thực tế, thời gian tại chức trung bình ở Hạ nghị viện của một nghị sỹ chỉ không quá 5 năm. Điều này dẫn đến việc các nghị sỹ nói chung đều thiếu kinh nghiệm và Ủy ban Nghị viện về ngân sách công, cũng như các ủy ban khác có thành phần ủy viên hay thay đổi và có ít thông tin đầy đủ. Các Ủy ban của Thượng nghị viện thường có thành phần ủy viên ổn định hơn, và các Ủy ban hỗn hợp Hạ nghị viện - Thượng nghị viện thường cũng được lợi từ sự ổn định và kinh nghiệm của các Thượng nghị sỹ.

Dù Ủy ban ngân sách công vẫn còn có những khiếm khuyết và bất kể việc Canada có áp dụng thông lệ của Anh để cho một công chức cấp cao chứ không phải là Bộ trưởng chịu trách nhiệm giải trình về việc quản lý tài chính thường nhật hay không, thì các quy trình về trách nhiệm giải trình tài chính ở Canada nhìn chung là vẫn khá hiệu quả. Tuy văn phòng Tổng kiểm toán không trực tiếp chịu trách nhiệm về quản lý tài chính như là

một yếu tố có tác động “*ngăn cản*” mạnh mẽ. Việc công khai tài chính trước công chúng, việc thảo luận và chỉ trích cũng là những tác động lớn đến Chính phủ. Nhờ đó mà, nói chung việc quản lý tài chính của Chính phủ Canada đạt tiêu chuẩn cao; các sai lầm đều được công bố và sửa chữa. Hệ thống quản lý tài chính và trách nhiệm giải trình tài chính ở các tỉnh cũng tương tự như ở Chính phủ liên bang và nhìn chung cũng đạt được tiêu chuẩn cao như vậy.

4. Quản lý nhân sự

Tương tự như việc quản lý tài chính, quản lý nhân sự là một trong những quy trình chủ chốt trong hoạt động quản lý của Chính phủ. Và cũng giống như quản lý tài chính, một vấn đề chính yếu trong quản lý nhân sự là đảm bảo được tính liêm khiết và không thiên vị trong việc tuyển dụng, đề bạt và những yêu cầu với công chức. Khối dịch vụ công ở Canada có tính sự nghiệp. Ở đây, hầu hết các công chức đều duy trì con đường công danh trong khối dịch vụ công và làm việc lâu hơn nhiều so với các vị Bộ trưởng và Nghị sỹ. Con đường công danh trong khối dịch vụ công là dựa trên phẩm chất giá trị của người công chức; việc tuyển dụng và đề bạt được thực hiện trên cơ sở kinh nghiệm, trình độ, năng lực thực tế và các năng lực khác cần thiết cho công việc.

Ủy ban dịch vụ công ở Canada là một Ủy ban độc lập chịu trách nhiệm trước Nghị viện, chịu trách nhiệm bảo đảm việc tuyển dụng và

đề bạt tuân thủ những nguyên tắc dựa trên phẩm chất giá trị của ng-ời công chức.

Trong nửa đầu của thế kỷ XX, Ủy ban này đã có vai trò quan trọng trong việc hình thành và duy trì hệ thống tuyển dụng đề bạt dựa trên phẩm chất giá trị. Trong những năm gần đây, khi hệ thống này đã ổn định vững chắc, ng-ời ta bắt đầu thảo luận việc một ủy ban độc lập nh- vậy còn nên giữ một vai trò nổi bật nh- tr-ớc hay không (tuy vai trò của Ủy ban đã có phần giảm đi so với tr-ớc), khi mà ngày nay công tác quản lý nhân sự đã chuyển trọng tâm sang bảo đảm việc quản lý tốt hơn là ngăn chặn việc lạm dụng quan hệ chính trị trong tuyển dụng và đề bạt. Khác với Canada, hầu hết các n-ớc khác có hệ thống Nghị viện đều đã giảm bớt vai trò của Ủy ban độc lập về dịch vụ công, chỉ để lại chức năng kiểm tra và báo cáo thuần túy. Việc phân chia trách nhiệm ở Canada làm cho trách nhiệm giải trình về quản lý nhân sự trở nên rắc rối và ch-a đạt yêu cầu. Nghị viện không có vai trò gì cụ thể trong quá trình này và cũng không giám sát Ủy ban dịch vụ công, tuy theo luật định thì Ủy ban này chịu trách nhiệm với Nghị viện chứ không phải là với Chính phủ. Bản thân Ủy ban này thì trở thành một loại toà án để phân xử khiếu kiện của những công chức cho rằng họ không đ-ợc đối xử công bằng trong việc tuyển dụng, đề bạt, điều kiện làm việc và các vấn đề t-ong tự.

5. Sự suy xét trong quản lý hành chính

Canada ch-a thiết lập chức vụ *ombudsman*

(thanh tra Nghị viện), là ng-ời mà đặc biệt ở các n-ớc Bắc Âu sẽ có vai trò chủ chốt trong việc giúp đỡ các công dân có khiếu kiện. Canada cũng ch-a thiết lập hệ thống toà án hành chính, nh- hình thức *Conseil d'Etat* ở Pháp chẳng hạn, để xử lý những vụ kiện Chính phủ của các công dân. Tuy nhiên, ở Canada các Nghị sỹ đều rất tích cực giúp đỡ các công dân trong những vấn đề nh- l-ong h-u và các quyền lợi khác, giúp những ng-ời nhập c- trong việc nhập quốc tịch, và trong những vấn đề khác mà Chính phủ có tác động quan trọng đối với cuộc sống của ng-ời dân.

Các cơ quan khác của Nghị viện cũng có một phần trách nhiệm giám sát quản lý Chính phủ là Ủy ban nhân quyền và Ủy viên về ngôn ngữ chính thức (tiếng Anh và tiếng Pháp là hai ngôn ngữ chính thức của Canada). Các cơ quan này soạn báo cáo hàng năm trình lên Nghị viện. Ủy ban nhân quyền có thể ra chỉ thị cho Chính phủ về một số vấn đề nh- tính công bằng trong trả l-ong, nh-ng Chính phủ cũng có thể khiếu nại những chỉ thị đó ra toà án.

6. Các cơ quan không phải là Bộ

Một nửa số công chức trong Chính phủ liên bang làm việc cho các cơ quan không phải là Bộ. Chẳng hạn nh- Ủy ban Canada về phát thanh truyền hình, là cơ quan điều hành hệ thống phát thanh truyền hình toàn quốc bằng hai thứ tiếng, Ủy ban bảo hiểm thất nghiệp, Ủy ban vận tải Canada, là ủy ban điều phối ngành vận tải có quy mô rất lớn của Canada,

Tổng công ty nhà ở và thế chấp trung -ong, và hàng trăm các cơ quan khác t-ong tự nh- vậy. Đặc điểm lớn nhất của các cơ quan Chính phủ này là khác với các Bộ chỉ có Bộ tr-ởng mới có quyền lực hợp pháp, bản thân những cơ quan này đã có quyền lực hợp pháp. Các quy trình về trách nhiệm giải trình tr-ớc Nghị viện của những cơ quan này đều khác nhau, nh-ng nhìn chung thì ít mang tính chính thức và kỹ l-ỡng hơn so với các Bộ. Nhiều cơ quan Chính phủ không phải là Bộ không chịu sự kiểm toán của Văn phòng Tổng kiểm toán.

7. Các hình thức trách nhiệm giải trình khác

Trên đây, tác giả đã tập trung mô tả những tuyến và quy trình chính thức thể hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ tr-ớc Nghị viện. Ngoài ra còn có ba ph-ong thức trách nhiệm giải trình quan trọng khác sẽ đ-ọc đề cập d-ới đây.

Thứ nhất, phải kể đến các ph-ong tiện truyền thông đại chúng, nhất là báo chí, radio và truyền hình. Các ph-ong tiện truyền thông luôn theo dõi Chính phủ một cách sát sao, và có nhiều vấn đề trong hoạt động của Chính phủ đ-ọc xối ra đầu tiên trên các ph-ong tiện truyền thông để công chúng thảo luận. Cũng có nhiều vụ việc quan trọng đ-ọc Nghị viện thảo luận và điều tra theo sự phát hiện của các ph-ong tiện truyền thông. Báo giới tự do, độc lập và mạnh mẽ là một phần quan trọng trong những quy trình đảm bảo trách nhiệm đảm đ-ong và trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Thứ hai là hệ thống toà án. Ngoài vai trò xác định và hạn chế quyền tự quyết trong hành chính, toà án còn là nơi các chính trị gia và công chức Nhà n-ớc bị đ-a ra xử và kết án trong những vụ hối lộ, đút lót, ăn cắp, các vụ sử dụng quyền lực và ngân sách bất hợp pháp khác. Tuy hãn hữu mới xảy ra, nh-ng những vụ bị đ-a ra xử cũng đủ để ngăn chặn các chính trị gia và công chức Nhà n-ớc phạm những tội danh nh- vậy. Nhìn chung các cấp Chính phủ ở Canada đều trung thực và ít khi xảy ra những vụ việc lạm dụng quyền lực và chức vụ. Các chính trị gia và công chức Nhà n-ớc phải tuân thủ luật pháp nh- tất cả mọi công dân khác.

Thứ ba là ý thức về trách nhiệm của các chính trị gia và công chức Nhà n-ớc. Ý thức cam kết của các chính trị gia và công chức Nhà n-ớc về những lý t-ởng của Chính phủ, cam kết với công chúng mà họ phục vụ, cam kết đ-ọc những chuẩn mực cao trong quản lý nhà n-ớc và phục vụ quyền lợi công là những yếu tố thiết yếu để Chính phủ hoạt động tốt.

Nhìn chung, khối dịch vụ công mà Canada đã có và đang duy trì có ý thức vững vàng về c-ong vị và trách nhiệm của ng-ời quản lý Nhà n-ớc. Nếu không có nó thì mọi cơ chế mang tính chính thức về trách nhiệm giải trình chỉ có thể đạt đ-ọc hiệu quả hạn chế./.