

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 10(171) / Tháng 5/2010



DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 5** Sự phát triển nhận thức của Đảng ta từ Cương lĩnh năm 1991 đến nay

GS, TS. Nguyễn Phú Trọng

- 14** Những quan điểm cơ bản của Đảng cộng sản Việt Nam về bộ máy nhà nước trong quá trình phát triển đất nước

PGS, TS. Lê Minh Thông

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 26** Trách nhiệm nghiêm ngặt và miễn, giảm trách nhiệm trong pháp luật về trách nhiệm sản phẩm

ThS. Phạm Thị Phương Anh

- 34** Về tính hợp hiến trong một số quy định của Dự án Luật Thủ đô

Nguyễn Hoài Nam

- 38** Bảo vệ người tiêu dùng bằng pháp luật hình sự

ThS. Đinh Thế Hùng

CHÍNH SÁCH

- 43** Một số phương pháp luận về xây dựng khối đoàn kết tôn giáo trong tư tưởng Hồ Chí Minh

Ngô Minh Thuận

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 46** Luật về mua bán doanh nghiệp: bình luận ngắn từ góc nhìn quản trị công ty

PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa

- 50** Mối liên hệ giữa di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc với di sản thừa kế theo di chúc

ThS. Vũ Thị Lan Hương

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 57** Decentralization - một số vấn đề lý luận và thực tiễn trên thế giới

GS, TS. Nguyễn Đăng Dung, ThS. Vũ Công Giao

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN ĐÌNH ĐÀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG (PHÓ CHỦ TỊCH)
GS. TSKH. ĐÀO TRỌNG THI
GS. TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
PGS. TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS. TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
PGS. TS. PHAN TRUNG LÝ
PGS. TS. ĐẶNG VĂN THANH
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯU
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364
TP. HỒ CHÍ MINH: 080-83558

TÀI KHOẢN:

0011000467735
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 12.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh phát biểu tại Đại hội Đại biểu toàn quốc các dân tộc thiểu số Việt Nam lần thứ I
Tác giả: Quang Trung - VOV News

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Legis 5/2010

STATE AND LAW

- 5** The cognitive development of our Party from Platform 1991 to present

Prof, Dr. Nguyen Phu Trong

- 14** The basic viewpoint of the Vietnamese Communist Party on the state apparatus in the national development process

Prof, Dr. Le Minh Thong

DISCUSSION OF BILLS

- 26** Strict liability, exemption and mitigating legal liability in product liability

LL.M. Pham Thi Phuong Anh

- 34** The constitutionality of certain provisions of the Bill on the Capital

Nguyen Hoai Nam

- 38** Consumer protection by criminal law

LL.M. Dinh The Hung

POLICIES

- 43** A number of methodologies to build religious unity in the ideology of Ho Chi Minh

Ngo Minh Thuan

LEGAL PRACTICE

- 46** Law on Purchase of business: a short review from the perspective of corporate governance

Prof, Dr. Pham Duy Nghia

- 50** The link between inherited estates independently from the contents of testaments with the inherited estates in accordance with testaments

LL.M. Vu Thi Lan Huong

FOREIGN EXPERIENCE

- 57** Decentralization - a number of theoretical and practical issues in the world

Prof, Dr. Nguyen Dang Dung, LL.M Vu Cong Giao

EDITORIAL:

Dr. TRAN DINH DAN (Chairman)
Dr. NGUYEN SI DUNG (Vice Chairman)
Prof. Dr. DAO TRONG THI
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG
Prof. Dr. DINH VAN NHA
Prof. Dr. TRAN DINH NHA
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY
Prof. Dr. DANG VAN THANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Dr. NGO DUC MANH
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

VICE EDITOR-IN-CHIEF:

NGUYEN QUANG MINH

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

NGUYEN ANH VU

LICENSE OF PUBLISHMENT:

N^o 117/GP-DATE 30-3-2001
MINISTRY OF CULTURE AND
INFORMATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364
HO CHI MINH CITY: 080-83558

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY
PRINTING COMPANY

Price: 12,500 VND

SỰ PHÁT TRIỂN NHẬN THỨC CỦA ĐẢNG TA TỪ CƯƠNG LĨNH NĂM 1991 ĐẾN NAY

■ GS, TS. NGUYỄN PHÚ TRỌNG
Ủy viên Bộ Chính trị, Chủ tịch Quốc hội

Đại hội VII của Đảng (tháng 6/1991) đã thông qua *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (sau đây gọi tắt là *Cương lĩnh năm 1991*). Bản cương lĩnh đã phân tích nội dung, tính chất của thời đại, tổng kết quá trình cách mạng Việt Nam, kế thừa và phát triển những quan điểm cơ bản trước đó của Đảng để nêu ra quan niệm mới về chủ nghĩa xã hội, chỉ ra mục tiêu và những định hướng lớn trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Đây là văn kiện quan trọng mang tầm định hướng chiến lược, là nền tảng tư tưởng lý luận và ngọn cờ chiến đấu của Đảng ta, dân tộc ta trong giai đoạn mới.

Sau gần 20 năm thực hiện Cương lĩnh, với sự nỗ lực phấn đấu của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân, nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn có ý nghĩa lịch sử, làm thay đổi hẳn bộ mặt và vị thế của đất nước. Những thành tựu đó khẳng định giá trị to lớn và sức sống mãnh liệt của *Cương lĩnh năm 1991*, đồng thời

cho chúng ta thêm nhiều bài học quý để tiếp tục đưa sự nghiệp cách mạng tiến lên.

Tuy nhiên, ngay từ thời điểm ban hành *Cương lĩnh năm 1991*, Đảng ta đã chỉ rõ: “Lúc này chúng ta chưa có đủ cơ sở để vẽ ra toàn bộ bức tranh của xã hội tương lai một cách hoàn chỉnh. Nhưng... chúng ta có thể vạch ra những nguyên tắc, phương hướng lớn cho thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta... Sau này khi thực tiễn bộc lộ những vấn đề mới, qua tổng kết, Cương lĩnh sẽ không ngừng được bổ sung và hoàn chỉnh từng bước”¹.

Thực tế, kể từ *Cương lĩnh năm 1991* ra đời đến nay, tình hình thế giới và trong nước đã có nhiều biến đổi to lớn và sâu sắc. Nhiều vấn đề mới nảy sinh đã được Đảng ta nắm bắt và giải quyết có hiệu quả; nhiều nội dung của *Cương lĩnh năm 1991* đã được bổ sung, phát triển hoặc nhận thức đầy đủ, sâu sắc hơn. Từ nội dung tính chất thời đại đến quá trình cách mạng, bài học kinh nghiệm của cách mạng nước ta; từ đặc điểm của thời kỳ quá độ đến đặc trưng của chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam; từ mục tiêu, nhiệm

(1) Bài phát biểu của đồng chí Tổng Bí thư Nguyễn Văn Linh tại Hội nghị lần thứ chín Ban chấp hành Trung ương Đảng, khóa VI (tháng 8/1990); Văn kiện Đảng toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007, t.50, tr.178.

vụ đến phương hướng, giải pháp để từng bước quá độ lên chủ nghĩa xã hội; từ kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội đến quốc phòng, an ninh, đối ngoại, xây dựng Đảng và hệ thống chính trị,... ở những mức độ khác nhau đều có sự bổ sung, phát triển về nhận thức. Trong khuôn khổ của bài viết này, chỉ xin nêu tóm tắt một số luận điểm và nội dung cốt lõi nhất.

1. Quá độ lên chủ nghĩa xã hội là một sự nghiệp lâu dài, vô cùng khó khăn và phức tạp

Ngay khi mới ra đời và trong suốt quá trình đấu tranh cách mạng, Đảng ta luôn khẳng định, chủ nghĩa xã hội là mục tiêu, lý tưởng của Đảng và nhân dân ta; đi lên chủ nghĩa xã hội là yêu cầu khách quan, là con đường tất yếu của cách mạng Việt Nam. *Cương lĩnh năm 1991*, sau khi phân tích bối cảnh của tình hình thế giới và trong nước, đã nhận định: “Chủ nghĩa xã hội hiện đứng trước nhiều khó khăn thử thách. Lịch sử thế giới đang trải qua những bước quanh co; song, loài người cuối cùng nhất định sẽ tiến tới chủ nghĩa xã hội vì đó là quy luật tiến hóa của lịch sử”². Vào những năm cuối thế kỷ XX đầu thế kỷ XXI, mặc dù trên thế giới, chủ nghĩa xã hội hiện thực đã bị đổ vỡ một mảng lớn, phe xã hội chủ nghĩa không còn, phong trào xã hội chủ nghĩa đang trong giai đoạn khủng hoảng, thoái trào, gặp rất nhiều khó khăn, nhưng Đảng ta vẫn tiếp tục khẳng định: “Đảng và nhân dân ta quyết tâm xây dựng đất nước Việt Nam theo con đường xã hội chủ nghĩa trên nền tảng chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh”³.

Tuy nhiên, chủ nghĩa xã hội là gì và đi lên chủ nghĩa xã hội bằng cách nào? Đó là điều mà Đảng ta luôn luôn trăn trở, suy nghĩ, tìm tòi, lựa chọn để làm sao vừa theo đúng quy luật chung vừa phù hợp với điều kiện, đặc điểm cụ thể của nước ta. Trong những năm tiến hành công cuộc đổi mới, từ tổng kết thực tiễn và nghiên cứu lý luận, Đảng ta từng bước nhận thức ngày

càng đúng đắn hơn, sâu sắc hơn về chủ nghĩa xã hội và thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta; từng bước khắc phục được một số quan niệm đơn giản, ấu trĩ trước đây như: đồng nhất mục tiêu cuối cùng của chủ nghĩa xã hội với nhiệm vụ của giai đoạn trước mắt; nhấn mạnh một chiều quan hệ sản xuất, chế độ phân phối bình quân, không thấy đầy đủ yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất trong thời kỳ quá độ; đồng nhất kinh tế thị trường với chủ nghĩa tư bản, coi nhẹ những thành tựu, giá trị mà nhân loại đã đạt được trong thời kỳ phát triển chủ nghĩa tư bản; muốn nhanh chóng xóa bỏ sản xuất hàng hóa, cơ chế thị trường, xóa bỏ sở hữu tư nhân và kinh tế tư nhân; đồng nhất nhà nước pháp quyền với nhà nước tư sản,...

Cương lĩnh năm 1991 đã đưa ra những quan niệm mới về chủ nghĩa xã hội và phương hướng xây dựng chủ nghĩa xã hội trong thời kỳ quá độ ở nước ta. Đó là một bước tiến lớn trong tư duy lý luận của Đảng ta, vừa quán triệt tinh thần cơ bản của học thuyết Mác-Lênin về chủ nghĩa xã hội vừa thể hiện sự vận dụng sáng tạo vào điều kiện cụ thể của Việt Nam trong thời kỳ mới. Trong quá trình thực hiện *Cương lĩnh năm 1991*, Đảng ta tiếp tục tổng kết thực tiễn, nghiên cứu lý luận, từng bước hoàn chỉnh thêm nhận thức về vấn đề này. Cho đến nay, mặc dù còn một số vấn đề cần tiếp tục đi sâu nghiên cứu, nhưng chúng ta có thể khái quát, xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; do nhân dân làm chủ; có nền kinh tế phát triển cao, dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu; có nền văn hóa tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc; con người được giải phóng khỏi áp bức, bất công, có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, phát triển toàn diện; các dân tộc trong cộng đồng Việt Nam bình đẳng, đoàn kết, tương trợ và giúp đỡ nhau cùng tiến bộ; có Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì

(2) *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1991, tr.8.

(3) *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.83.



Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng tiếp xúc cử tri tại phường Ngọc Khánh, quận Ba Đình trước kỳ họp thứ bảy, Quốc hội khoá XII - Ảnh: Trí Dũng

nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản; có quan hệ hữu nghị, hợp tác với nhân dân các nước trên thế giới.

Để thực hiện được mục tiêu đó, nước ta phải: Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước gắn với phát triển kinh tế tri thức; xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc làm nền tảng tinh thần của xã hội; bảo đảm vững chắc quốc phòng và an ninh quốc gia; chủ động và tích cực hội nhập quốc tế; xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, thực hiện đại đoàn kết toàn dân tộc; xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; xây dựng Đảng trong sạch, vững mạnh.

Càng đi vào chỉ đạo thực tiễn, Đảng ta càng nhận thức được rằng, quá độ lên chủ nghĩa xã hội là một sự nghiệp lâu dài, vô cùng khó khăn và phức tạp, vì nó phải tạo ra sự biến đổi sâu sắc về chất trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Nước ta đi lên chủ nghĩa xã hội từ một nước nông nghiệp lạc hậu, bỏ qua chế độ tư bản chủ nghĩa, lực lượng sản xuất rất thấp, lại trải qua mấy chục năm chiến tranh, hậu quả rất nặng nề; các thế lực thù địch thường xuyên tìm cách phá hoại công cuộc xây dựng

đất nước ta, cho nên lại càng khó khăn, phức tạp, nhất thiết phải trải qua một thời kỳ quá độ lâu dài với nhiều bước đi, nhiều hình thức tổ chức kinh tế, xã hội đan xen nhau, có sự đấu tranh giữa cái cũ và cái mới. Nói bỏ qua chế độ tư bản chủ nghĩa là bỏ qua chế độ áp bức, bất công, bóc lột tư bản chủ nghĩa; bỏ qua những thói hư tật xấu, những thiết chế, thể chế chính trị không phù hợp với chế độ xã hội chủ nghĩa mà chúng ta xây dựng, chứ không phải bỏ qua cả những thành tựu, giá trị văn minh mà nhân loại đã đạt được trong thời kỳ phát triển chủ nghĩa tư bản. Đương nhiên, việc kế thừa những thành tựu này phải trên quan điểm phát triển, có chọn lọc.

2. Phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Đưa ra quan niệm phát triển *kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa* là một đột phá lý luận rất cơ bản và sáng tạo của Đảng ta, là thành quả lý luận quan trọng qua 20 năm thực hiện *Cương lĩnh năm 1991*, xuất phát từ thực tiễn Việt Nam và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của thế giới.

Như chúng ta đã biết, sau một thời gian tìm tòi, thử nghiệm, tổng kết thực tiễn, từ Đại hội

VI, Đảng ta đã dứt khoát từ bỏ mô hình kinh tế tập trung quan liêu, bao cấp, chủ trương phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần. *Cương lĩnh năm 1991* khẳng định: “Phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước”. Đại hội VIII (tháng 6-1996) đưa ra quan niệm mới, rất quan trọng về kinh tế hàng hóa và chủ nghĩa xã hội: “Sản xuất hàng hóa không đối lập với chủ nghĩa xã hội, mà là thành tựu phát triển của nền văn minh nhân loại, tồn tại khách quan, cần thiết cho công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và cả khi chủ nghĩa xã hội đã được xây dựng”. Nhưng vào thời điểm đó, chúng ta mới chỉ nói: “Vận dụng các hình thức kinh tế và phương pháp quản lý nền kinh tế thị trường là để sử dụng mặt tích cực của nó phục vụ mục đích xây dựng chủ nghĩa xã hội chứ không đi theo con đường tư bản chủ nghĩa. Kinh tế thị trường có những mặt mâu thuẫn với bản chất của chủ nghĩa xã hội... Đi vào kinh tế thị trường, phải kiên quyết đấu tranh khắc phục, hạn chế tới đa những khuynh hướng tiêu cực đó”⁴. Phải đến Đại hội IX (tháng 4/2001) khái niệm “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” mới chính thức được nêu trong văn kiện của Đảng, xem đó là *mô hình kinh tế tổng quát* trong suốt thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam.

Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là *một kiểu kinh tế thị trường mới* trong lịch sử phát triển của kinh tế thị trường. Nó là một kiểu tổ chức kinh tế vừa tuân theo những quy luật của cơ chế thị trường vừa dựa trên cơ sở và được dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của chủ nghĩa xã hội, thể hiện trên cả ba mặt: sở hữu, tổ chức quản lý và phân phối, nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Đây không phải là nền kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa (vì mục đích của chúng ta là xây dựng chủ nghĩa xã hội), và cũng chưa phải là kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa (vì chúng ta còn đang

trong thời kỳ quá độ).

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo; kinh tế tập thể không ngừng được củng cố và mở rộng; kinh tế tư nhân là một trong những động lực của nền kinh tế; kinh tế hỗn hợp, đa sở hữu, nhất là các doanh nghiệp cổ phần ngày càng phát triển; kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Quan hệ phân phối bảo đảm công bằng và tạo động lực cho phát triển; thực hiện chế độ phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội. Nhà nước quản lý nền kinh tế bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất để định hướng, điều tiết, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Một đặc trưng cơ bản, một thuộc tính quan trọng của định hướng xã hội chủ nghĩa trong kinh tế thị trường ở nước ta là phải gắn kinh tế với xã hội, thống nhất chính sách kinh tế với chính sách xã hội, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội *ngay trong từng bước, từng chính sách và trong suốt quá trình phát triển*. Phát triển xã hội trên nguyên tắc tiến bộ và công bằng đòi hỏi phải có một nền kinh tế tăng trưởng nhanh, hiệu quả cao và bền vững, có khả năng huy động các nguồn lực vật chất cho việc thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội. Ngược lại, cũng không thể có một nền kinh tế tăng trưởng nhanh, hiệu quả cao và bền vững nếu trong xã hội không có sự công bằng nhất định, đa số dân chúng sống nghèo khổ, thấp kém về trí tuệ, ốm yếu về thể chất, và một bộ phận đáng kể lao động

(4) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.72.

lâm vào cảnh thất nghiệp, nghèo đói, bị đẩy ra ngoài lề xã hội.

Nói giải quyết tốt mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước, từng chính sách và trong suốt quá trình phát triển có nghĩa là: không chờ đến khi kinh tế đạt tới trình độ phát triển cao rồi mới thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, càng không “hy sinh” tiến bộ và công bằng xã hội để chạy theo tăng trưởng kinh tế đơn thuần. Trái lại, mỗi chính sách kinh tế đều phải hướng tới mục tiêu phát triển xã hội; mỗi chính sách xã hội phải nhằm tạo ra động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, dù trực tiếp hay gián tiếp, trước mắt hay lâu dài; khuyến khích làm giàu hợp pháp phải đi đôi với xóa đói giảm nghèo, chăm sóc những người có công, những người không may gặp khó khăn, cơ nhỡ. Điều này vừa thể hiện đúng quy luật của sự phát triển lành mạnh, bền vững trong thời đại ngày nay, vừa nói lên mục đích, bản chất của xã hội ta. Nếu không giải quyết tốt vấn đề này thì không thể nói đến định hướng xã hội chủ nghĩa, tức là không hơn gì kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa, càng không thể nói đến tính ưu việt của chủ nghĩa xã hội.

3. Văn hóa là nền tảng tinh thần của xã hội

Phát triển văn hóa đồng bộ và tương xứng với tăng trưởng kinh tế và tiến bộ xã hội là một định hướng căn bản của quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta, thể hiện sự nhận thức mới, bước phát triển tư duy lý luận của Đảng ta. Từ nhiệm kỳ Đại hội VIII đến nay, trong nhiều nghị quyết của Đảng đã xác định phát triển văn hóa, xây dựng con người vừa là mục tiêu vừa là động lực của công cuộc đổi mới; phát triển giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ là quốc sách hàng đầu, là động lực phát triển kinh tế xã hội; đầu tư cho giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ là đầu tư cho phát triển. Bảo vệ môi trường là một trong những vấn đề sống còn của nhân loại, là một tiêu chí và nội dung của sự phát triển bền vững, là nhân tố bảo đảm sức khỏe và chất lượng cuộc sống của nhân dân.

Nền văn hóa mà chúng ta xây dựng là nền văn hóa tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc, một nền văn hóa thống nhất trong đa dạng; phải làm cho văn hóa thấm sâu vào toàn bộ đời sống và hoạt động xã hội, vào từng người, từng gia đình, từng tập thể và cộng đồng, trong mọi lĩnh vực sinh hoạt và quan hệ con người. “Văn hóa soi đường cho quốc dân đi” như Bác Hồ đã dạy.

Một luận điểm rất quan trọng thể hiện nhận thức mới của Đảng ta là đã xác định sự gắn kết nhiệm vụ phát triển kinh tế là trung tâm, xây dựng Đảng là then chốt với phát triển văn hóa nền tảng tinh thần của xã hội, coi đó là “ba chân kiềng” bảo đảm cho sự phát triển bền vững của đất nước. Để văn hóa thực sự là nền tảng tinh thần của xã hội phải làm cho chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh giữ vai trò chủ đạo trong đời sống tinh thần xã hội, kế thừa và phát huy những giá trị truyền thống tốt đẹp của tất cả các dân tộc trong nước, tiếp thu những tinh hoa văn hóa nhân loại, xây dựng một xã hội văn minh lành mạnh vì lợi ích chân chính và phẩm giá con người, với trình độ tri thức, đạo đức, thể lực, lối sống và thẩm mỹ ngày càng cao; phê phán những cái lỗi thời, thấp kém; đấu tranh chống những tư tưởng và hành vi phi văn hóa, phản văn hóa, những khuynh hướng sùng ngoại, lai căng, mất gốc, sùng bái đồng tiền, bất chấp đạo lý; bảo vệ nền văn hóa dân tộc trước sự xâm lăng văn hóa trong điều kiện kinh tế thị trường và mở rộng giao lưu quốc tế. Cùng với việc tăng đầu tư của Nhà nước, cần thực hiện xã hội hóa các hoạt động văn hóa.

Con người giữ vị trí trung tâm trong chiến lược phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội. Đề cao quyền con người, gắn quyền con người với quyền và lợi ích của dân tộc, đất nước và quyền làm chủ của nhân dân. Tất cả phải vì con người, chăm lo cho hạnh phúc của con người; phát huy nhân tố con người và phát triển nguồn nhân lực trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Xây dựng gia đình no ấm, bình đẳng, tiến bộ và hạnh phúc, làm cho gia đình thực sự là tế bào lành mạnh của xã hội, là cái nôi nuôi dưỡng và tổ ấm của mỗi người.

4. Giữ vững môi trường hòa bình, độc lập tự chủ, tích cực và chủ động hội nhập quốc tế

Qua những năm thực hiện *Cương lĩnh năm 1991*, chúng ta ngày càng nhận thức rõ rằng, một trong những nhiệm vụ cơ bản của cách mạng nước ta là phải ra sức củng cố và giữ vững hòa bình để tập trung xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Chúng ta đã đổi mới nhận thức về tình hình thế giới và khu vực; chuyển từ cách nhìn thế giới chỉ dưới góc độ một vũ đài đấu tranh sang cách nhìn toàn diện hơn; coi thế giới như môi trường tồn tại và phát triển của Việt Nam. Sự chuyển biến tư duy quan trọng trong lĩnh vực quốc tế và đối ngoại là quan điểm “thực hiện đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ quốc tế”, lấy việc bảo đảm lợi ích quốc gia là nguyên tắc tối cao của hội nhập. Trên cơ sở đó đã từng bước hoàn thiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hợp tác và phát triển; thực hiện chính sách đối ngoại rộng mở, tôn trọng độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau; bình đẳng, cùng có lợi; giải quyết các bất đồng và tranh chấp bằng thương lượng hòa bình, không dùng vũ lực hoặc đe dọa dùng vũ lực.

Trước xu thế khách quan toàn cầu hóa kinh tế, chúng ta chủ trương “chủ động hội nhập kinh tế quốc tế”, “chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời mở rộng hợp tác trên các lĩnh vực khác” theo tinh thần phát huy tối đa nội lực, nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, bảo đảm độc lập tự chủ và định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích dân tộc, an ninh quốc gia, giữ vững bản sắc văn hóa dân tộc, bảo vệ môi trường. Đảng ta cũng nhận rõ khả năng vừa hợp tác, vừa đấu tranh trong tồn tại hòa bình giữa các nước có chế độ chính trị - xã hội khác nhau; đổi mới nhận thức trên vấn đề “địch - ta”, “đối tượng - đối tác” theo tinh thần “thêm bạn bớt thù”, khẳng định “những ai chủ trương tôn trọng độc lập, chủ quyền, thiết lập và mở rộng quan hệ hữu nghị và hợp tác

bình đẳng cùng có lợi với Việt Nam đều là đối tác của chúng ta, bất kỳ thế lực nào có âm mưu và hành động chống phá mục tiêu của nước ta trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc đều là đối tượng đấu tranh”. Chúng ta đã nhiều lần và từng bước tuyên bố: “Việt Nam muốn là bạn”, “sẵn sàng là bạn”, “là bạn, là đối tác tin cậy” của các nước trong cộng đồng quốc tế; “là thành viên tích cực và có trách nhiệm của các tổ chức quốc tế”, tích cực tham gia giải quyết các vấn đề toàn cầu, phấn đấu vì hòa bình, độc lập và phát triển.

Trong khi đặt lên hàng đầu nhiệm vụ xây dựng đất nước, Đảng ta vẫn luôn luôn xác định xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc là hai nhiệm vụ chiến lược có quan hệ chặt chẽ với nhau. Chúng ta đã từng bước nhận thức sâu sắc hơn, cụ thể hơn về mối quan hệ giữa kinh tế và quốc phòng - an ninh - đối ngoại; nhận thức toàn diện hơn về khái niệm an ninh quốc gia: an ninh quốc gia không chỉ là an ninh chính trị mà còn là an ninh kinh tế, an ninh văn hóa, an ninh tư tưởng, an ninh xã hội,... Khái niệm bảo vệ Tổ quốc cũng được xác định đầy đủ hơn: bảo vệ Tổ quốc không chỉ là bảo vệ lãnh thổ, biên giới, hải đảo, vùng trời, vùng biển mà còn là bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ thành quả cách mạng, bảo vệ Đảng, Nhà nước, nhân dân; bảo vệ kinh tế, văn hóa dân tộc, bảo vệ sự nghiệp đổi mới... Đã nhận thức rõ hơn các nguy cơ đối với an ninh quốc gia, các nhân tố có khả năng gây mất ổn định chính trị - xã hội, phá hoại an ninh quốc gia, nhất là những nhân tố “phi truyền thống”. Chúng ta đã bước đầu xây dựng hệ quan điểm mới về chiến tranh nhân dân, về hậu phương trong điều kiện chiến tranh công nghệ cao; làm sáng tỏ nội dung mới của chiến lược bảo vệ Tổ quốc, chiến lược quốc phòng toàn dân; khẳng định sức mạnh bảo vệ Tổ quốc là sức mạnh tổng hợp của khối đại đoàn kết toàn dân với nền tảng là “thế trận lòng dân”, kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại, sức mạnh của lực lượng và thế trận quốc phòng toàn dân với sức mạnh của lực lượng và thế trận an ninh nhân dân. Kết hợp chặt chẽ kinh tế với quốc

phòng - an ninh; quốc phòng - an ninh với kinh tế trong các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Phối hợp chặt chẽ hoạt động quốc phòng và an ninh với hoạt động đối ngoại. Xây dựng quân đội nhân dân và công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại; nâng cao chất lượng tổng hợp, sức chiến đấu để lực lượng vũ trang thực sự là lực lượng chính trị trong sạch, vững mạnh, tuyệt đối trung thành với Tổ quốc, với Đảng, Nhà nước và nhân dân, được nhân dân tin cậy, yêu mến. Kiên quyết làm thất bại âm mưu và thủ đoạn “diễn biến hòa bình”, bạo loạn lật đổ; coi trọng nhiệm vụ bảo đảm an ninh chính trị nội bộ, nâng cao khả năng tự bảo vệ của mỗi người, của từng tổ chức, cơ quan, đơn vị.

5. Phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tăng cường sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc

Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta. Xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thực sự thuộc về nhân dân là một nhiệm vụ trọng yếu, lâu dài của cách mạng Việt Nam. Trong những năm đổi mới, chúng ta ngày càng nhận rõ dân chủ vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội, thể hiện mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân. Khẳng định phải xây dựng *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa* thực sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, trên cơ sở liên minh giữa công nhân, nông dân và trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Nhà nước đại diện cho quyền làm chủ của nhân dân, đồng thời là người tổ chức thực hiện đường lối của Đảng. Mọi đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân. Thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hoạt động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và nhân dân. Có cơ chế để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, tham gia quản lý xã hội, khắc phục biểu hiện dân chủ hình thức. Nhà nước chăm lo cho

con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của con người, tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã ký kết.

Đưa ra chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là một nhận thức mới của Đảng ta vào những năm 90 so với *Cương lĩnh năm 1991*. Chúng ta nhận thức rằng, nhà nước pháp quyền không phải là cái riêng có của chủ nghĩa tư bản. Trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội cũng phải thực hiện nhà nước pháp quyền. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa khác về bản chất với nhà nước pháp quyền tư sản ở chỗ: Pháp quyền dưới chủ nghĩa tư bản, về thực chất, là công cụ bảo vệ và phục vụ cho lợi ích của giai cấp tư sản, còn pháp quyền dưới chủ nghĩa xã hội là công cụ thể hiện và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ lợi ích của đại đa số nhân dân. Nhà nước pháp quyền quản lý xã hội bằng pháp luật và các công cụ khác theo quy định của pháp luật. Thông qua thực thi pháp luật, Nhà nước thể hiện nhân dân là chủ thể của quyền lực chính trị, thực hiện chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và nhân dân.

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, thông suốt, thống nhất. Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, làm cho Nhà nước thực sự là thiết chế phục vụ nhân dân; hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, việc gì có lợi cho dân, phải hết sức làm; việc gì có hại cho dân, phải hết sức tránh. Có cơ chế giám sát quyền lực nhà nước.

“Đoàn kết dân tộc”, “đại đoàn kết dân tộc”, “đại đoàn kết toàn dân tộc” ngày càng được nhận thức sâu sắc hơn về ý nghĩa, vai trò, là nguồn sức mạnh và là nhân tố có ý nghĩa quyết định bảo đảm thắng lợi bền vững của sự nghiệp cách mạng. Đảng ta đã nhiều lần khẳng định, các dân tộc trong đại gia đình Việt Nam bình

đăng, đoàn kết, tôn trọng và giúp đỡ lẫn nhau cùng tiến bộ; cùng nhau thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Thực hiện nhất quán chính sách đại đoàn kết các dân tộc, các tôn giáo, giai cấp, tầng lớp, thành phần kinh tế, mọi giới, mọi lứa tuổi, mọi thành viên trong đại gia đình Việt Nam; lấy mục tiêu giữ vững độc lập, thống nhất, vì dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh làm điểm tương đồng; tôn trọng những ý kiến khác nhau không trái với lợi ích chung của dân tộc, xóa bỏ mặc cảm, định kiến, phân biệt đối xử về quá khứ, giai cấp, thành phần, xây dựng tinh thần cởi mở, tin cậy lẫn nhau hướng tới tương lai.

Tín ngưỡng, tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân, tôn trọng và bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, theo hoặc không theo một tôn giáo nào; đoàn kết đồng bào theo các tôn giáo khác nhau hoặc không theo tôn giáo, tạo điều kiện làm tròn trách nhiệm công dân, sống “tốt đời đẹp đạo”, phát huy những giá trị tốt đẹp về văn hóa, đạo đức của tôn giáo.

Đồng bào định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời và là một nguồn lực của cộng đồng dân tộc Việt Nam; khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để đồng bào nâng cao lòng yêu nước, ý thức cộng đồng, tinh thần tự trọng, tự hào dân tộc, giữ gìn bản sắc văn hóa và truyền thống dân tộc, tôn trọng pháp luật nước sở tại, hướng về quê hương đất nước và góp phần tăng cường đoàn kết hữu nghị với nhân dân các nước.

Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội là các tổ chức đại diện cho quyền làm chủ của nhân dân, tiêu biểu cho khối đại đoàn kết toàn dân tộc, tham gia giám sát và phản biện xã hội đối với đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước. Phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc trên nền tảng liên minh giai cấp công nhân, giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng là nhiệm vụ thường xuyên quan trọng, bảo đảm thắng lợi của sự nghiệp xây dựng

và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm sự trường tồn và phát triển của dân tộc.

6. Đảng cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc

Một thời gian dài và cả trong *Cương lĩnh năm 1991* Đảng ta đã xác định “*Đảng cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của dân tộc*”. Trong giai đoạn cách mạng hiện nay, khi chúng ta nêu cao tư tưởng đại đoàn kết, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả dân tộc để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, khi Đảng ta đã trở thành đảng cầm quyền lãnh đạo cả dân tộc, được toàn dân thừa nhận là đội tiên phong lãnh đạo của mình; và trên thực tế, Đảng ta ra đời, tồn tại và phát triển là vì lợi ích không chỉ của giai cấp công nhân mà còn vì lợi ích của nhân dân lao động, của toàn dân tộc, cho nên cần diễn đạt bản chất của Đảng thế nào cho phù hợp hơn. Đại hội X của Đảng đã quán triệt sâu sắc hơn tư tưởng Hồ Chí Minh, khẳng định: “*Đảng cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam*”. Cùng với việc xác định Đảng ta là đảng cầm quyền, luận điểm này là một bước phát triển mới rất quan trọng về nhận thức của Đảng trong 20 năm qua. Nó vừa nói lên được bản chất giai cấp công nhân của Đảng theo chủ nghĩa Mác-Lênin, vừa thể hiện được nét đặc thù của Đảng ta theo sự phát triển sáng tạo của tư tưởng Hồ Chí Minh, phù hợp với thực tế Việt Nam, và đáp ứng được nguyện vọng, tình cảm của nhân dân. Diễn đạt như vậy hoàn toàn không phải là hạ thấp bản chất giai cấp của Đảng, trượt sang quan điểm “đảng toàn dân” mà chính là thể hiện sự nhận thức bản chất giai cấp của Đảng một cách sâu sắc hơn, nhuần nhuyễn hơn. Nó đòi hỏi Đảng ta chẳng những phải trung thành với giai cấp công nhân, nâng cao lập trường, tư tưởng của giai cấp công nhân, mà còn phải học tập, kế thừa, phát huy truyền thống tốt đẹp của

dân tộc, tăng cường đoàn kết, tập hợp nhân dân phấn đấu vì lợi ích của cả giai cấp công nhân, nhân dân lao động và toàn dân tộc.

Đối với chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh - nền tảng tư tưởng của Đảng và kim chỉ nam cho hành động cách mạng -, Đảng ta luôn luôn kiên định, kiên trì, đồng thời yêu cầu phải vận dụng sáng tạo, có bổ sung, phát triển cho phù hợp với thực tiễn, góp phần làm phong phú và ngày càng hoàn thiện hơn. Chúng ta cũng đã nhận thức đầy đủ và sâu sắc giá trị to lớn và nội dung toàn diện của tư tưởng Hồ Chí Minh. Tại Đại hội IX, Đảng ta đã tổng kết: “*Tư tưởng Hồ Chí Minh* là một hệ thống quan điểm toàn diện và sâu sắc về những vấn đề cơ bản của cách mạng Việt Nam, là kết quả sự vận dụng sáng tạo chủ nghĩa Mác-Lênin vào điều kiện cụ thể của nước ta, kế thừa và phát triển các giá trị truyền thống tốt đẹp của dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại... Tư tưởng Hồ Chí Minh soi đường cho cuộc đấu tranh của nhân dân ta giành thắng lợi, là tài sản tinh thần to lớn của Đảng và dân tộc ta”⁵.

Về công tác xây dựng Đảng, đã bổ sung, phát triển và từng bước làm sáng tỏ lý luận về vai trò lãnh đạo của Đảng trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, xây dựng Nhà nước pháp quyền, mở cửa hội nhập quốc tế; làm rõ hơn trách nhiệm của đảng cầm quyền trong việc nghiên cứu, tìm tòi mô hình và con đường, bước đi xây dựng chủ nghĩa xã hội phù hợp với quy luật khách quan. Đã nhận thức sâu sắc hơn tầm quan trọng của công tác xây dựng Đảng trong điều kiện mới, coi xây dựng Đảng là nhiệm vụ then chốt, nhiệm vụ sống còn trong toàn bộ sự nghiệp cách mạng. Từ đó đặt ra yêu cầu Đảng phải tự đổi mới, tự chỉnh đốn; tăng cường xây dựng Đảng trong sạch, vững mạnh cả về chính trị, tư tưởng, tổ chức. Đẩy mạnh công tác nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn, nâng cao trình độ nhận thức, vận dụng và phát triển sáng tạo chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; không ngừng hoàn thiện đường lối đổi mới của Đảng; tăng cường công tác tư

tương, rèn luyện phẩm chất đạo đức, đấu tranh chống sự suy thoái, biến chất, tham nhũng, hư hỏng. Đổi mới, kiện toàn hệ thống tổ chức của Đảng và hệ thống chính trị, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, đảng viên; đổi mới đồng bộ công tác cán bộ; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát; đổi mới phương thức lãnh đạo và lề lối công tác; gắn bó mật thiết với nhân dân, dựa vào nhân dân để xây dựng Đảng. Đặc biệt đề phòng nguy cơ sai lầm về đường lối và thoái hóa, quan liêu, xa rời quần chúng.

Đảng viên làm kinh tế tư nhân là một vấn đề cụ thể nhưng rất quan trọng, liên quan đến quan điểm, đường lối cơ bản của Đảng, được đặt ra từ nhiều năm, cho nhiều Đại hội. Qua một quá trình nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn, đến Đại hội X, Đảng ta đã cho phép đảng viên làm kinh tế tư nhân (bao gồm kinh tế cá thể, tiểu chủ và tư bản tư nhân) với điều kiện phải gương mẫu chấp hành pháp luật, chính sách của Nhà nước, nghiêm chỉnh chấp hành Điều lệ Đảng và quy định của Ban chấp hành Trung ương. Chúng ta nhận thức rằng, trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, đất nước còn nghèo, phải tập trung phát triển sức sản xuất, làm ra nhiều của cải cho xã hội. Đảng đã chủ trương phát triển kinh tế nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa do Đảng cộng sản lãnh đạo thì cũng cần khuyến khích đảng viên làm kinh tế bằng nhiều hình thức ở nhiều loại hình sản xuất, kinh doanh, vừa nâng cao đời sống cho bản thân và gia đình vừa góp phần làm giàu cho xã hội.

Tóm lại, trong những năm tiến hành công cuộc đổi mới, thực hiện *Cương lĩnh năm 1991*, nhận thức của Đảng ta ngày càng được bổ sung, phát triển trên nhiều vấn đề cơ bản và quan trọng, góp phần từng bước làm sáng tỏ và hoàn thiện đường lối đổi mới, xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Đây cũng là cơ sở rất quan trọng để Đại hội XI sắp tới xem xét, quyết định việc bổ sung, phát triển *Cương lĩnh năm 1991*. ■

(5) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.82-83.

Những quan điểm cơ bản

của Đảng Cộng sản Việt Nam về bộ máy nhà nước trong quá trình phát triển đất nước

■ LÊ MINH THÔNG*

Xây dựng “một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân” theo tư tưởng Hồ Chí Minh luôn là quan điểm nhất quán của Đảng Cộng sản Việt Nam trong suốt quá trình lãnh đạo cách mạng, lãnh đạo Nhà nước. Từ sau khi giành được chính quyền, Đảng Cộng sản Việt Nam đã trực tiếp lãnh đạo và xây dựng, củng cố Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, ngày nay là Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Bốn bản Hiến pháp với các chế định về bộ máy nhà nước đã thể chế hoá được các quan điểm cơ bản của Đảng ta về bộ máy nhà nước phù hợp với các nhiệm vụ chính trị trong từng giai đoạn phát triển của đất nước. Mỗi bản Hiến pháp đánh dấu một giai đoạn đổi mới và phát triển của bộ máy nhà nước, phản ánh tư duy, quan điểm của Đảng ta về xây dựng Nhà nước nói chung, về bộ máy nhà nước nói riêng. Thực tiễn xây dựng Nhà nước ta trong mấy chục năm qua đã cho thấy, Đảng Cộng sản Việt Nam luôn là người đề xướng các quan điểm đổi mới bộ máy nhà nước, đồng thời là người trực tiếp lãnh đạo việc thực hiện các quan điểm đổi mới bộ máy nhà nước trong từng giai đoạn lịch sử cụ thể của đất nước.

1. Quan điểm của Đảng về Nhà nước thời kỳ trước đổi mới đất nước

Sau Cách mạng tháng Tám 1945, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Đó là một Nhà nước kiểu mới, Nhà nước công nông đầu tiên ở Đông Nam Á. “Cách mạng tháng Tám đã lật đổ nền quân chủ mấy mươi thế kỷ, đã đánh tan xiềng xích thực dân gần một trăm năm, đã đưa chính quyền lại cho nhân dân, đã xây dựng nền tảng cho nước Việt Nam dân chủ cộng hoà độc lập, tự do, hạnh phúc. Đó là một cuộc thay đổi cực kỳ to lớn trong lịch sử nước nhà”¹.

Đảng ta khẳng định, nhiệm vụ lịch sử của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là “bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến

thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ”. Dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh, các quan điểm của Đảng về Nhà nước, tổ chức bộ máy nhà nước đã được thể chế hoá trong bản Hiến pháp đầu tiên - Hiến pháp 1946. Với Hiến pháp này, Đảng ta chủ trương thực hiện “chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân” nhằm đoàn kết toàn dân, không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo, đảm bảo các quyền tự do dân chủ.

Do các điều kiện lịch sử của cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, mô hình bộ máy nhà nước theo quy định của Hiến pháp 1946 đã không được tổ chức trong thực tiễn. Tuy nhiên, những nhiệm vụ, mục tiêu của Nhà

(*) PGS, TS. Ban Tổ chức Trung ương.

(1) Hồ Chí Minh: Tuyển tập, Tập 2, Nxb. Sự thật, H, 1980, tr.463.

nước dân chủ nhân dân vẫn được thực hiện nhất quán trong quá trình “kháng chiến, kiến quốc”. Sau chiến thắng Điện Biên Phủ, trong bối cảnh mới của cách mạng Việt Nam, Đảng ta đề ra hai nhiệm vụ chiến lược: “tiến hành cách mạng xã hội chủ nghĩa (XHCN) ở miền Bắc và đấu tranh giải phóng miền Nam, thực hiện thống nhất nước nhà, hoàn thành độc lập và dân chủ trong cả nước”. Trong điều kiện đó, Đảng chủ trương ở miền Bắc “phải sử dụng chính quyền dân chủ nhân dân làm nhiệm vụ lịch sử của chuyên chính vô sản”, “Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà làm nhiệm vụ của chuyên chính vô sản”².

Như vậy, tại Đại hội lần thứ III của Đảng, vấn đề chuyên chính vô sản đã được đặt ra trong điều kiện Nhà nước ta vẫn là Nhà nước dân chủ nhân dân. Đảng ta cho rằng “khi nào cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân tiến triển thành cách mạng XHCN, thì chuyên chính dân chủ nhân dân sẽ trở thành chuyên chính vô sản. Lúc đó nhiệm vụ cơ bản của chính quyền chuyên chính đã thay đổi, cho nên thực chất của nó cũng thay đổi.

Hình thức Nhà nước cộng hoà dân chủ nhân dân vẫn có thể tồn tại khi nội dung của nó đã chuyển đổi thành chuyên chính vô sản. Nhưng nếu nhiệm vụ và yêu cầu là cách mạng XHCN và xây dựng chủ nghĩa xã hội (CNXH) thì về thực chất chế độ dân chủ nhân dân sẽ trở thành chế độ dân chủ XHCN”³.

Đại hội lần thứ IV của Đảng (1976) đã xác định: “Nhà nước XHCN là Nhà nước chuyên chính vô sản, một tổ chức thực hiện quyền làm chủ tập thể của giai cấp công nhân và nhân dân lao động, một tổ chức thông qua đó Đảng thực hiện sự lãnh đạo của mình đối với tiến trình phát triển xã hội”⁴.

Quan điểm của Đảng về Nhà nước chuyên chính vô sản đã được thể chế hoá trong Hiến pháp 1980 “Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là Nhà nước chuyên chính vô sản. Sự

mệnh lịch sử của Nhà nước đó là thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, động viên và tổ chức nhân dân tiến hành đồng thời ba cuộc cách mạng: cách mạng về quan hệ sản xuất, cách mạng khoa học kỹ thuật, cách mạng tư tưởng và văn hoá, trong đó cách mạng khoa học kỹ thuật là then chốt, xoá bỏ chế độ người bóc lột người, đập tan mọi sự chống đối của bọn phản cách mạng trong nước, mọi hành động xâm lược và phá hoại của kẻ thù bên ngoài, xây dựng thành công XHCN, tiến tới chủ nghĩa cộng sản; góp phần củng cố hoà bình và đẩy mạnh sự nghiệp cách mạng của nhân dân thế giới” (Điều 2 Hiến pháp 1980).

Phát triển quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin về chuyên chính vô sản trong thời kỳ quá độ lên CNXH, Đảng ta xác định “quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động mà nòng cốt là liên minh công nông, thực hiện bằng Nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng tiên phong của giai cấp công nhân, đó là chuyên chính vô sản. Nhà nước ta, vì vậy, là Nhà nước chuyên chính vô sản”⁵.

Quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động là nội dung cơ bản của chuyên chính vô sản trong quá trình quá độ lên chủ CNXH ở nước ta. Nhà nước đóng vai trò to lớn trong quá trình thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ tạo lập chế độ làm chủ tập thể của nhân dân lao động. Vai trò của Nhà nước bao trùm tất cả mọi lĩnh vực của chế độ làm chủ tập thể. Nhiệm vụ, chức năng, trách nhiệm của bộ máy nhà nước được xác định rộng lớn, tính chất, nội dung, phạm vi hoạt động của bộ máy nhà nước gắn kết chặt chẽ với từng nội dung xây dựng của chế độ làm chủ tập thể của nhân dân lao động. “Nhà nước vừa là một tổ chức hành chính, một cơ quan cưỡng chế, vừa là một tổ chức kinh tế và văn hoá, giáo dục. Nhà nước ấy phải đủ tư cách và năng lực để tổ chức và quản lý mọi mặt hoạt động của đời sống xã hội; củng cố quốc phòng; tổ chức xây dựng

(2) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III. Nxb Sự thật, H, 1961, tr. 179.

(3) Trường Chinh, Cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân Việt Nam. Nxb. Sự thật, H, 1975, tập 1, tr. 193.

(4) Văn kiện Đảng toàn tập, Nxb. Chính trị Quốc gia (CTQG), H, 2004, tập 37, tr. 577.

(5) Văn kiện Đảng toàn tập, Nxb. CTQG, H, 2004, tập 37, tr. 162.

và quản lý kinh tế, văn hoá; bảo vệ quyền lợi chính đáng của tập thể và cá nhân”⁶.

Đảng ta nhấn mạnh: “Để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân lao động, Nhà nước ta phải là một thiết chế của dân, do dân và vì dân, là một tổ chức đủ năng lực để tiến hành ba cuộc cách mạng, xây dựng chế độ mới; nền kinh tế mới; nền văn hoá mới và con người mới, đủ sức bảo vệ lợi ích của tập thể và của cá nhân, đủ sức giữ vững an ninh chính trị và trật tự xã hội, bảo vệ vững chắc Tổ quốc XHCN và những thành quả cách mạng”⁷.

Để thực hiện được sứ mệnh lịch sử to lớn với nhiệm vụ, chức năng và trách nhiệm được xác định bởi chế độ làm chủ tập thể XHCN, cần tăng cường hiệu lực của Nhà nước, thi hành những biện pháp cần thiết nhằm đảm bảo bộ máy nhà nước được tổ chức và hoạt động phù hợp với yêu cầu của nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn phát triển của đất nước. “Muốn vậy, cần nêu cao vị trí của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp. Trong hệ thống chính quyền nước ta, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của cả nước; và các HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước của các địa phương. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, Quốc hội quyết định những công việc quan trọng nhất của Nhà nước và các HĐND địa phương quyết định những công việc quan trọng của chính quyền nhà nước ở địa phương. Quốc hội và HĐND cử ra các cơ quan chấp hành ở trung ương là Hội đồng Chính phủ và ở các cấp là Ủy ban nhân dân (UBND). Quốc hội và HĐND các cấp giám sát toàn bộ hoạt động của bộ máy chính quyền nhà nước các cấp. Trách nhiệm của Hội đồng Chính phủ và UBND các cấp trước Quốc hội và HĐND các cấp phải được quy định rõ ràng và thể hiện đầy đủ bằng những thể thức cụ thể. Phải quy định chế độ và tạo điều kiện để các đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND có thể thu thập và phản ánh ý kiến của nhân dân cho các cơ quan nhà nước và theo

đôi cách giải quyết của các cơ quan ấy. Phải có chế độ liên hệ thường xuyên giữa cử tri và đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, bảo đảm sự kiểm tra và quyền bãi miễn của cử tri đối với đại biểu do họ bầu ra”⁸.

Những quan điểm của Đảng về vai trò, trách nhiệm, chức năng của Nhà nước, về bản chất, mối quan hệ giữa các cơ quan chính quyền trong bộ máy nhà nước trong quá trình tổ chức thực hiện và đảm bảo quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động được xác định trong Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ IV của Đảng về thực chất đã tạo lập các cơ sở lý luận cho mô hình bộ máy nhà nước được thể chế hoá trong Hiến pháp 1980.

2. Sự phát triển các quan điểm của Đảng về mô hình bộ máy nhà nước trong quá trình đổi mới đất nước

Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam với đường lối đổi mới đã đặt ra những cơ sở quan trọng cho việc đổi mới tư duy, quan điểm về xây dựng nhà nước trong các điều kiện tiến hành cải cách kinh tế.

Đảng ta khẳng định “Nhà nước ta là công cụ của chế độ làm chủ tập thể XHCN, do giai cấp công nhân và nhân dân lao động tổ chức thành cơ quan quyền lực chính trị. Trong thời kỳ quá độ, đó là Nhà nước chuyên chính vô sản thực hiện chế độ dân chủ XHCN”⁹. Mặc dù vẫn dùng khái niệm “Nhà nước chuyên chính vô sản”, nhưng chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam tại Đại hội VI đã có đổi mới: “Dưới sự lãnh đạo của Đảng, chức năng của Nhà nước là thể chế hoá bằng pháp luật, quyền hạn, lợi ích, nghĩa vụ của nhân dân lao động và quản lý kinh tế, xã hội theo pháp luật. Nhà nước ta phải bảo đảm quyền dân chủ thật sự của nhân dân lao động, đồng thời kiên quyết trừng trị những kẻ vi phạm quyền làm chủ của nhân dân”¹⁰.

Với tinh thần nhìn thẳng vào sự thật, đánh

(6) Văn kiện Đảng toàn tập. Nxb. CTQG, H,2004, tập 37, tr.510.

(7) Sđđ, tr.578.

(8) Sđđ, tr.589.

(9) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX). Nxb. CTQG, H,2006, tr.124.

(10) Sđđ, tr.125.

giá đúng sự thật, Đại hội VI của Đảng đã chỉ ra nhiều yếu kém, bất cập của bộ máy nhà nước và cho rằng: “Cơ chế tập trung quan liêu bao cấp là nguyên nhân trực tiếp làm cho bộ máy nặng nề, nhiều tầng, nhiều nấc. Chức năng, nhiệm vụ của tổ chức và chức năng, tiêu chuẩn cán bộ chưa được xác định rõ ràng”¹¹. Xoá bỏ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp là cơ sở để đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước. Đồng thời, cải cách bộ máy nhà nước sẽ thúc đẩy việc xoá bỏ cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp, tạo ra cơ chế quản lý mới phù hợp với các yêu cầu, đòi hỏi của cải cách kinh tế. Để thực hiện mục tiêu này, Đảng ta chủ trương “*Đề thiết lập cơ chế quản lý mới, cần thực hiện một cuộc cải cách lớn* (chúng tôi nhấn mạnh-LMT) về tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước theo phương hướng: *Xây dựng và thực hiện một cơ chế quản lý nhà nước thể hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động ở tất cả các cấp*. Tăng cường bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương và cơ sở thành một hệ thống thống nhất, có sự phân định rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm từng cấp theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phân biệt rõ chức năng quản lý - hành chính - kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ phù hợp với đặc điểm tình hình kinh tế, xã hội”¹².

Để phù hợp với mục tiêu cải cách cơ chế kinh tế - xã hội, Đảng ta đã xác định rõ hơn những nhiệm vụ chủ yếu của bộ máy nhà nước, theo hướng phân biệt chức năng quản lý hành chính - kinh tế của Nhà nước với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh của các đơn vị kinh tế, phân định rành mạch chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước các cấp, các ngành. Đảng xác định cần xây dựng một bộ máy nhà nước có đủ năng lực thực hiện những nhiệm vụ chủ yếu:

- Thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng thành pháp luật, chính sách cụ thể.
- Xây dựng chiến lược kinh tế - xã hội và

cụ thể hoá chiến lược đó thành những kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội.

- Quản lý hành chính - xã hội và hành chính kinh tế, điều hành các hoạt động kinh tế, xã hội trong toàn xã hội theo kế hoạch, giữ vững pháp luật, kỷ cương nhà nước và trật tự xã hội, giữ vững quốc phòng và an ninh.

- Kiểm tra việc thực hiện kế hoạch của Nhà nước, phát hiện những mất cân đối và đề ra những biện pháp khắc phục.

- Thực hiện một quy chế làm việc khoa học, có hiệu suất cao.

- Xây dựng bộ máy gọn nhẹ, có chất lượng cao với một đội ngũ cán bộ có phẩm chất chính trị và có năng lực quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội...

Tăng cường hiệu lực quản lý của Nhà nước, trước hết là nêu cao vị trí của Quốc hội và Hội đồng Nhà nước, vai trò của HĐND các cấp...

Các cơ quan dân cử từ Quốc hội đến HĐND Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thường xuyên cải tiến và kịp thời tổng kết các mặt hoạt động, nâng cao chất lượng các kỳ họp, bàn và quyết định những vấn đề thiết thực, tăng cường pháp chế XHCN và công tác giám sát đối với hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước.

Hội đồng Bộ trưởng và UBND các cấp nâng cao năng lực chỉ đạo, điều hành để tổ chức thực hiện có kết quả các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

Vấn đề cấp bách là phải sắp xếp lại các bộ, uỷ ban nhà nước, tổng cục và tinh giản bộ máy quản lý hành chính nhà nước của các bộ. Bộ máy quản lý hành chính của bộ không được can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của các xí nghiệp. Giảm bớt những tổ chức trung gian như vụ, cục, phòng, ban; chuyển mạnh sang cách làm việc trực tiếp theo lối chuyên gia. Giảm bớt chức phó ở tất cả các cấp và các cơ quan. Theo phương hướng sắp xếp lại bộ máy nhà nước trung ương, bộ máy các UBND địa phương cũng phải tổ chức lại gọn và tinh, có đủ quyền hạn, nhiệm vụ và năng lực

(11) Sđd, tr.125.

(12) Sđd, tr.125.

quản lý trên địa bàn lãnh thổ...¹³.

Có thể thấy rằng, Đại hội VI của Đảng đã xác định một loạt các vấn đề có tính nền tảng để đổi mới cải cách bộ máy nhà nước, tạo ra một bước chuyển quan trọng không chỉ trong nhận thức và cả trong thực tiễn, đảm bảo cho bộ máy nhà nước đủ năng lực thực hiện các nhiệm vụ trong giai đoạn phá bỏ cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp, chuyển sang cơ chế kinh tế - xã hội mới.

Đại hội lần thứ VII của Đảng xác định thực hiện dân chủ XHCN là thực chất của việc đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị. Đây vừa là mục tiêu vừa là động lực của công cuộc đổi mới. Như vậy, việc đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị được Đảng ta đặt ra như một tất yếu để thực hiện và phát huy dân chủ XHCN. Để đổi mới, kiện toàn hệ thống chính trị, Đảng chủ trương tiếp tục đẩy mạnh cải cách bộ máy nhà nước theo hướng: Nhà nước thực sự là của dân, do dân, vì dân. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng; tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện thống nhất quyền lực nhưng phân công, phân cấp rành mạch; bộ máy tinh giản, gọn nhẹ và hoạt động có chất lượng cao trên cơ sở ứng dụng các thành tựu khoa học, kỹ thuật, quản lý¹⁴.

Những quan điểm chủ yếu của Đảng về xây dựng, cải cách bộ máy nhà nước được xác định tại Đại hội VI, VII tiếp tục được Đảng ta phát triển trong “Chương trình xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội” là tổ chức thể hiện và thực hiện ý chí, quyền lực của nhân dân, thay mặt nhân dân. Nhà nước ta phải có đủ quyền lực và đủ khả năng định ra luật pháp và tổ chức quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, sửa đổi hệ thống tổ chức nhà nước, cải cách bộ máy hành chính, kiện toàn các cơ quan luật pháp để thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý nhà nước.

Nhà nước có mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với nhân dân, tôn trọng và lắng nghe

ý kiến của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lộng quyền, vô trách nhiệm, xâm phạm quyền dân chủ của nhân dân. Tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thống nhất quyền lực, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của trung ương.

Nhà nước Việt Nam thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, với sự phân công rành mạch ba quyền đó¹⁵.

Quan điểm của Đảng về Nhà nước trong Cương lĩnh 1991 đã nhấn mạnh đến những vấn đề có tính nền tảng đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong một chế độ dân chủ - pháp quyền: *có đủ quyền lực và đủ khả năng định ra luật pháp, quản lý xã hội bằng pháp luật; thống nhất quyền lực* (thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp) *với sự phân công rành mạch ba quyền đó*. Tuy chưa đề cập trực tiếp đến phạm trù Nhà nước pháp quyền, nhưng sự thể hiện các vấn đề cơ bản có tính pháp quyền trong tổ chức nhà nước ở tầm Cương lĩnh chính trị cho thấy quyết tâm chính trị của Đảng ta trong đổi mới tổ chức và hoạt động của Nhà nước theo các yêu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền XHCN trong bối cảnh cụ thể nước ta.

Đến Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII (1994) lần đầu tiên Đảng ta chính thức sử dụng thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền” và nêu khá cụ thể, toàn diện những quan điểm, nguyên tắc, nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ở Việt Nam: “tiếp tục xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đó là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất nước phát triển theo định hướng XHCN. Nhà nước pháp quyền Việt Nam được xây dựng trên cơ sở tăng cường, mở rộng khối đại đoàn kết toàn dân, lấy liên minh giai cấp

(13) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX). Nxb. CTQG, H,2006, tr.126.

(14) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới. Nxb. CTQG, H,2006, tr.297.

(15) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới. Sđd, tr.327.



Ảnh: S.T

công nhân với nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng ta lãnh đạo”.

Thực hiện dân chủ XHCN, phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu và cũng là bản chất tốt đẹp của Nhà nước ta. Thực hiện lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “Các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc cho đến các làng đều là công bộc của dân, nghĩa là gánh việc chung cho dân, chứ không phải để đè đầu dân”. Nhà nước phải liên hệ chặt chẽ với nhân dân; tôn trọng và lắng nghe ý kiến của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Kiên quyết đấu tranh chống quan liêu, cửa quyền, chống tham ô, lãng phí, đặc quyền, đặc lợi. Bảo vệ quyền con người, các quyền cơ bản của công dân đã ghi trong Hiến pháp như quyền sở hữu; quyền sử dụng tư liệu sản xuất, quyền tự do kinh doanh hợp pháp, quyền được tự do thảo luận, tranh luận, phát biểu các ý kiến nhằm xây dựng đất nước, quyền tự do tín ngưỡng và không tín ngưỡng.

Nghiêm chỉnh xem xét và giải quyết các đơn thư khiếu nại và tố cáo của công dân. Tổ chức để nhân dân tham gia công việc của đất nước, đóng góp ý kiến xây dựng các chủ trương, chính sách của Đảng, các dự án luật quan trọng của Nhà nước. Cải tiến việc bầu cử, thông qua chế

độ bầu cử và tuyển chọn dân chủ, đưa người có đức, có tài vào các cơ quan đại biểu cũng như bộ máy quản lý nhà nước.

Thiết lập trật tự, kỷ cương xã hội, chống các biểu hiện dân chủ cực đoan. Thực hiện chuyên chính đối với những phần tử có hành vi phản bội Tổ quốc, phá hoại an ninh quốc gia, xâm phạm lợi ích của nhân dân.

Đẩy mạnh và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp, xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, nhất quán, thể chế hoá đường lối đổi mới của Đảng trên tất cả các lĩnh vực đời sống”¹⁶.

Với cách thể hiện trong văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII, nhưng quan điểm cơ bản về các nội dung chủ yếu của phạm trù Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân đã được xác lập, đặt cơ sở lý luận cho việc triển khai các chủ trương, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong những giai đoạn phát triển tiếp theo.

Hội nghị Ban Chấp hành trung ương lần thứ tám (khoá VII) đã đánh dấu một bước quan trọng trong việc cụ thể hoá quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ở nước ta. Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành trung ương

(16) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới. Sđd, tr.432-434.

khoá VII là hội nghị chuyên bàn về Nhà nước “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính”. Sau khi đánh giá những thành tựu và khuyết điểm, yếu kém trong tổ chức, hoạt động của Nhà nước ta và những yêu cầu trước tình hình mới, văn kiện Hội nghị đã nêu năm quan điểm cơ bản cần nắm vững trong quá trình xây dựng kiện toàn bộ máy nhà nước, cụ thể là:

- Xây dựng Nhà nước XHCN của dân, do dân và vì dân, lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân;

- Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp;

- Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam;

- Tăng cường pháp chế XHCN; xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức XHCN;

- Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Nghị quyết Hội nghị xác định chủ trương, nhiệm vụ đổi mới tổ chức hoạt động của Nhà nước bao gồm: Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội; cải cách một bước nền hành chính nhà nước bao gồm cải cách thể chế của nền hành chính, chấn chỉnh tổ chức bộ máy và quy chế hoạt động của hệ thống hành chính; xây dựng đội ngũ cán bộ công chức hành chính; đổi mới tổ chức, hoạt động của các cơ quan tư pháp; phát huy vai trò làm chủ nhà nước của nhân dân; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước¹⁷.

Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành trung

ương Đảng khoá VII tại Đại hội lần thứ VIII tiếp tục khẳng định năm quan điểm cơ bản về xây dựng Nhà nước pháp quyền đã được Hội nghị Trung ương 8 khoá VII xác định, đồng thời đặt ra các nhiệm vụ: đổi mới, nâng cao chất lượng công tác lập pháp và giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước; cải cách nền hành chính nhà nước đồng bộ trên các mặt: cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính; cải cách tổ chức và hoạt động tư pháp; củng cố kiện toàn bộ máy các cơ quan tư pháp. Phân định lại thẩm quyền xét xử của Toà án nhân dân, từng bước mở rộng thẩm quyền xét xử sơ thẩm cho Toà án nhân dân huyện. Đổi mới tổ chức, hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp...¹⁸.

Hội nghị Trung ương lần thứ ba khoá VIII đã thông qua Nghị quyết “Phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam trong sạch, vững mạnh”. Nghị quyết Trung ương lần thứ ba khoá VIII đã đưa ra sự đánh giá tình hình xây dựng Nhà nước trong thời gian qua với những nhận định về các bước tiến bộ, các mặt yếu kém trong quá trình xây dựng Nhà nước và chỉ ra rằng: việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN trong điều kiện chuyển đổi nền kinh tế là nhiệm vụ mới mẻ, hiểu biết của chúng ta còn ít, có nhiều việc phải vừa làm, vừa tìm tòi, rút kinh nghiệm. Nghị quyết khẳng định cần tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành trung ương khoá VII và nhấn mạnh ba yêu cầu:

Một là, tiếp tục phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ Nhà nước, nhất là việc giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan và cán bộ công chức nhà nước.

Hai là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà

(17) Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ tám - Ban Chấp hành Trung ương khóa VII. Nxb. CTQG, H, 1995, tr.27.

(18) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới. Sđd, tr.510-514.

nước Cộng hoà XHCN Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; cán bộ công chức nhà nước thật sự là công bộc, tận tụy phục vụ nhân dân.

Ba là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; xây dựng và hoàn thiện nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng phù hợp với đặc điểm, tính chất của cơ quan nhà nước ở từng cấp, chú trọng sự lãnh đạo của tổ chức đảng đối với việc kiểm kê, kiểm soát trong quản lý kinh tế, tài chính. Nghị quyết nhấn mạnh “Ba yêu cầu trên quan hệ chặt chẽ với nhau, dựa trên nền tảng chung là xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, thực hiện đại đoàn kết dân tộc mà nòng cốt là liên minh công nhân, nông dân và trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam”.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ ba khoá VIII đã xác định những quan điểm tương đối toàn diện về tổ chức bộ máy nhà nước, phản ánh một bước quan trọng trong đổi mới tư duy của Đảng ta về nhiệm vụ, chức năng của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế - xã hội của đất nước.

Đối với tổ chức và hoạt động cơ quan Quốc hội, Đảng ta chủ trương:

- Nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động lập pháp:

Căn cứ vào định hướng phát triển đất nước, xuất phát từ nhu cầu thực tiễn và điều kiện, khả năng thực hiện mà xác định rõ thứ tự ưu tiên trong chương trình xây dựng pháp luật dài hạn và hằng năm.

Chỉ đạo chặt chẽ quá trình chuẩn bị và thông qua các dự án luật, đảm bảo quán triệt đường lối, quan điểm của Đảng, trên cơ sở tổng kết thực tiễn Việt Nam, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài, tránh sao chép, rập khuôn. Cần tập hợp trí tuệ của các nhà khoa học, các chuyên gia, lấy ý kiến nhân dân, nhất là các đối tượng có liên quan đến việc thi hành pháp luật. Nâng cao chất lượng công tác thẩm định của các Ủy ban của Quốc hội để các kỳ họp của Quốc hội có thể xem xét và thông qua các dự án luật được nhanh chóng và có chất lượng cao.

Các luật ban hành cần bảo đảm tính khả thi, dễ hiểu, quy định cụ thể để giảm bớt tình trạng phải chờ đợi quá nhiều văn bản hướng dẫn mới thi hành được. Tăng cường công tác tuyên truyền, giải thích, giáo dục pháp luật để nhân dân hiểu và tự giác chấp hành.

Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định sau một thời gian thực hiện, được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật. Phần đầu trong một thời gian nhất định Nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các đạo luật.

- Phần đầu tiên tới việc Quốc hội thực hiện đầy đủ quyền quyết định ngân sách như Hiến pháp quy định, bảo đảm các điều kiện để Quốc hội xem xét quyết định một cách thực chất các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các chương trình quốc gia, các dự án đầu tư lớn cũng như các vấn đề quan trọng về tổ chức bộ máy và nhân sự.

- Nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội, khẩn trương xây dựng cơ chế giám sát có hiệu lực. Quốc hội có chương trình giám sát hàng năm tập trung vào những vấn đề bức xúc như chống tham nhũng, chống lãng phí, về quản lý vốn và tài sản nhà nước, bắt giam, điều tra, truy tố, xét xử... Đổi mới việc xem xét báo cáo công tác và việc trả lời chất vấn của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Đề cao vai trò của cơ quan Kiểm toán nhà nước trong việc kiểm toán mọi cơ quan, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước. Cơ quan kiểm toán báo cáo kết quả kiểm toán cho Quốc hội, Chính phủ và công bố công khai cho dân biết.

- Tiếp tục kiện toàn tổ chức Quốc hội. Đại biểu Quốc hội phải có đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ của người đại biểu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân. Cần tăng thêm hợp lý số đại biểu chuyên trách cho các Ủy ban trong Quốc hội. Cải tiến và nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội và sinh hoạt của Quốc hội. Có các hình thức

thu hút các chuyên gia giỏi làm tư vấn cho các Ủy ban của Quốc hội trong các hoạt động thẩm định và giám sát. Nghiên cứu và thành lập thêm một số Ủy ban của Quốc hội.

Đối với Chính phủ: Đảng xác định rõ hơn quan điểm về nhiệm vụ, chức năng của Chính phủ trong điều kiện kinh tế - xã hội mới:

- Chính phủ và bộ máy nhà nước thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại theo đúng chức năng phù hợp với cơ chế mới, đó là:

+ Quản lý kinh tế - xã hội theo pháp luật, giữ gìn ổn định chính trị - xã hội và trật tự kỷ cương; chăm lo xây dựng kết cấu hạ tầng và những ngành kinh tế then chốt, bảo đảm môi trường và điều kiện chung cho nhân dân phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao đời sống.

+ Thông qua các công cụ quản lý vĩ mô và vai trò của kinh tế nhà nước để quản lý thị trường, điều tiết thu nhập, kết hợp hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế với thực hiện công bằng và tiến bộ xã hội, thúc đẩy sự phát triển đồng đều giữa các vùng và các tầng lớp dân cư.

+ Tăng cường kiểm kê, kiểm toán sản xuất và phân bổ; quản lý, sử dụng có hiệu quả vốn và tài sản công với tư cách đại diện chủ sở hữu nhà nước, khắc phục tình trạng vô chủ, đẩy lùi tham nhũng, lãng phí.

+ Kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội với tăng cường an ninh, quốc phòng và mở hoạt động đối ngoại, để các lĩnh vực này tác động hỗ trợ nhau cùng phát triển.

+ Phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng dẫn phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ.

Trên cơ sở bảo đảm quản lý thống nhất của trung ương về thể chế, về chiến lược và quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành và toàn bộ nền kinh tế quốc dân, cần phân cấp đúng mức và rành mạch trách nhiệm và thẩm quyền của chính quyền địa phương trong việc quyết định những vấn đề của địa phương, đặc biệt là về quy hoạch phát triển và kế hoạch đầu tư cho

khu vực công cộng, về thu chi ngân sách, về tổ chức và nhân sự hành chính địa phương, về xử lý các vụ việc hành chính.

Việc phân định trách nhiệm và thẩm quyền của các cấp chính quyền phải phù hợp với tính chất và yêu cầu của từng ngành và lĩnh vực hoạt động, với chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền trên từng địa bàn; phù hợp với điều kiện và khả năng của các địa phương có quy mô, vị trí khác nhau. Giữa các cấp chính quyền địa phương cũng cần cụ thể hoá việc phân cấp theo hướng nào do cấp nào giải quyết với thực tế hơn thì giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho cấp đó.

Quan hệ phân cấp phải gắn liền với việc tăng cường sự phối hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ, được quy định thành thể chế; đặc biệt cần tăng cường trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát của cấp uỷ đảng và chính quyền địa phương đối với các cơ quan và tổ chức hoạt động trên địa bàn, kể cả các đơn vị được quản lý theo ngành dọc.

Các bộ và cơ quan quản lý của Chính phủ phải thực hiện chức năng quản lý hành chính về nhà nước và ngành, lĩnh vực của mình trong phạm vi cả nước, đồng thời thực hiện trách nhiệm đại diện chủ sở hữu nhà nước trong phạm vi được uỷ quyền đối với các doanh nghiệp nhà nước. Trên cơ sở xác định rõ chức năng và đối mới phân cấp, tiếp tục điều chỉnh hợp lý tổ chức của các bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ và bộ máy chính quyền địa phương.

- Tăng cường tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, thiết lập kỷ cương xã hội.

Đổi mới tổ chức thanh tra phù hợp với chức năng quản lý nhà nước trong điều kiện mới; phát triển mạnh tổ chức thanh tra việc thực hiện thể chế về từng lĩnh vực trong toàn xã hội như tài chính, lao động, giáo dục, vệ sinh, y tế, xây dựng, công cụ...

Nghiên cứu tăng thẩm quyền cho các cơ quan thanh tra trong việc xử lý hành chính tại chỗ các vi phạm pháp luật; phân định rõ hơn trách nhiệm của cơ quan thanh tra và toà án

hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện đối với các cơ quan và cán bộ, công chức hành chính, tạo điều kiện để các toà hành chính phát huy đúng chức năng và thẩm quyền.

Đẩy mạnh hoạt động tự thanh tra, kiểm tra trong nội bộ các cơ quan, tổ chức nhà nước; đề cao trách nhiệm kiểm tra của các cấp trên đối với cấp dưới, của các cấp chính quyền đối với mọi cơ quan, tổ chức trên địa bàn lãnh thổ.

Đối với chính quyền địa phương, Đảng xác định:

- Tập trung kiện toàn chính quyền cơ sở.

- Phát huy vai trò của HĐND xã, phường, thị trấn trong việc xem xét, quyết định các nhiệm vụ về kinh tế, xã hội, an ninh trật tự, đời sống nhân dân, về ngân sách và giám sát việc điều hành của UBND. Kiện toàn HĐND xã, phường, thị trấn bao gồm những cán bộ chủ chốt của đảng bộ, mặt trận và các đoàn thể, đồng thời thu hút những người ngoài Đảng có đủ tiêu chuẩn, có nhiệt tình, có kiến thức và kinh nghiệm thực tiễn trong lao động sản xuất, có tín nhiệm trong nhân dân.

- Thực hiện hình thức, biện pháp bảo đảm phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở, đồng thời quy định một số trách nhiệm nhất định giao cho nhóm đại biểu HĐND xã theo từng thôn (làng, ấp, bản) như tổ chức việc xây dựng, thực hiện hương ước, giám sát trường thôn (bản, ấp).

- Quy định hợp lý số lượng cán bộ chính quyền cơ sở có phân biệt theo đặc điểm và dân số của từng loại đơn vị cơ sở; chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng và chính sách đãi ngộ phù hợp với chức trách của họ. Chính phủ quy định nguyên tắc chung, còn mức phụ cấp cụ thể cho mỗi chức danh cán bộ xã, thị trấn do HĐND cấp tỉnh quyết định cho sát hợp với điều kiện thực tế của từng địa phương. Có chế độ thích hợp để chuyên nghiệp hoá một số cán bộ đảm nhiệm những công việc cần được đào tạo chuyên môn, nghiệp vụ. Trường thôn (bản, ấp) do nhân dân trong thôn, bản, ấp bầu và Chủ tịch UBND xã phê chuẩn.

- Kiện toàn và củng cố UBND các cấp để đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ và thẩm quyền

đã được phân cấp; đồng thời, đề cao trách nhiệm tham gia cùng chính quyền cấp trên thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với tổ chức theo ngành dọc trên địa bàn lãnh thổ.

- Xây dựng HĐND các cấp có thực quyền để thực hiện đầy đủ vai trò là cơ quan đại diện của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở từng cấp.

- Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở nông thôn, có thể tiến hành thí điểm ở một vài địa phương để thấy hết các vấn đề cần giải quyết.

- UBND các cấp cần được kiện toàn theo hướng tinh gọn, giảm bớt số uỷ viên là thủ trưởng cơ quan chuyên môn; quy định rõ hơn trách nhiệm, thẩm quyền của tập thể UBND và Chủ tịch UBND.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực là yếu tố quyết định chất lượng của bộ máy nhà nước.

- Có biện pháp thực hiện tốt chủ trương về xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đã nêu trong Nghị quyết Trung ương lần thứ tám (khoá VII) và các điểm bổ sung sau đây:

+ Cán bộ lãnh đạo phải được đào tạo, bồi dưỡng kiến thức toàn diện, trước hết về đường lối chính sách, về quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; được bố trí, điều động theo nhu cầu và lợi ích của đất nước, có thể được luân chuyển từ trung ương về địa phương, từ địa phương lên trung ương và từ địa phương này ra địa phương khác. Nghiên cứu bổ sung cơ chế chọn cử, điều động các chức danh cán bộ lãnh đạo chủ chốt các cấp cho phù hợp. Riêng đối với chức danh Chủ tịch UBND, trong trường hợp chưa đến thời hạn bầu cử HĐND mà cần bố trí một đồng chí không phải là thành viên HĐND làm Chủ tịch UBND cùng cấp thì đưa ra HĐND bầu để đồng chí đó làm Chủ tịch UBND.

- Xúc tiến ban hành thể chế và tổ chức thực hiện việc kê khai về tài sản, trước hết là nhà, đất của cán bộ. Quy định chặt chẽ các chế độ, tiêu

chuẩn của cán bộ lãnh đạo các cấp, các ngành về sử dụng ô tô, trang bị nơi làm việc, nhà và đất ở... với tinh thần tiết kiệm, công bằng, chống lãng phí, chống đặc quyền, đặc lợi.

Đối với các cơ quan tư pháp, Đảng xác định tiếp tục cải cách tư pháp theo các hướng:

- Hoạt động tư pháp phải nhằm đấu tranh nghiêm trị các tội chống Tổ quốc, chống chế độ, tội tham nhũng và các tội hình sự, bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của công dân. Khắc phục những biểu hiện hủ lậu trong đấu tranh chống tội phạm, đồng thời chống tình trạng bắt và giam giữ oan sai, xét xử không công minh, vi phạm quyền dân chủ của công dân. Các cơ quan tư pháp phải là mẫu mực của việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, phải thể hiện công lý, tính dân chủ, công khai trong hoạt động.

- Nâng cao chất lượng hoạt động của Viện kiểm sát theo chức năng quy định trong Hiến pháp, tập trung làm tốt chức năng công tố và kiểm soát hoạt động tư pháp.

- Thực hiện nguyên tắc hai cấp xét xử. Bỏ thủ tục xét xử sơ thẩm của Tòa án nhân dân tối cao và Tòa án quân sự trung ương. Nghiên cứu áp dụng thủ tục rút gọn để xét xử kịp thời một số vụ án đơn giản, rõ ràng.

- Tòa án nhân dân tối cao tập trung vào công tác xét xử, hướng dẫn các Tòa án áp dụng pháp luật thống nhất và làm tốt chức năng giám đốc xét xử. Đổi mới thủ tục giám đốc thẩm để bảo đảm việc xét xử vừa đúng đắn và nhanh chóng.

- Nghiên cứu phân cấp thẩm quyền bổ nhiệm thẩm phán Tòa án cấp tỉnh và Tòa án cấp huyện; đồng thời căn cứ vào tình hình đội ngũ cán bộ hiện nay và điều chỉnh tiêu chuẩn tuyển chọn cho phù hợp để kịp thời bổ sung đủ thẩm phán cho Tòa án cấp huyện và Tòa án cấp tỉnh.

- Sắp xếp lại cơ quan điều tra theo hướng gọn đầu mối, kết hợp chặt chẽ giữa trình sát, điều tra ban đầu với hoạt động của cơ quan điều tra nhằm bảo đảm sự thống nhất trong phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm, bảo đảm quyền dân chủ và sự an toàn của công dân.

- Kiện toàn các tổ chức thi hành án, bảo đảm thi hành đầy đủ, nhanh chóng các bản án và quyết định của Tòa án, của tổ chức trọng tài; chấn chỉnh các trại giam để giáo dục, cải tạo tốt phạm nhân.

- Chuẩn bị các điều kiện để tiến tới giao cho một cơ quan quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án.

- Nghiên cứu việc thành lập cảnh sát tư pháp để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ phiên tòa, phục vụ công tác thi hành án, dẫn giải bị can, bị cáo, quản lý các trại giam...

- Củng cố và tăng cường các tổ chức hỗ trợ tư pháp. Đổi mới quản lý nhà nước đối với hoạt động luật sư, tư vấn pháp luật, giám định tư pháp... phù hợp với chủ trương xã hội hoá; kết hợp quản lý nhà nước với vai trò tự quản của các tổ chức nghề nghiệp. Đào tạo, phát triển đội ngũ luật sư có phẩm chất, đạo đức, có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phát huy vai trò của họ trong tư vấn pháp luật, trong tố tụng. Tổ chức hình thức tư vấn pháp luật cho các cơ quan, tổ chức nhân dân, tạo điều kiện cho người nghèo được hưởng dịch vụ tư vấn pháp luật miễn phí. Cải tiến nội dung và thủ tục công chứng để phục vụ thuận tiện cho nhân dân. Củng cố các cơ quan giám định tư pháp để hỗ trợ cho công tác điều tra, truy tố, xét xử; sớm thành lập Viện giám định pháp y quốc gia.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp trong sạch, vững mạnh, có phẩm chất chính trị, đạo đức và có năng lực chuyên môn. Lập quy hoạch tuyển chọn, đào tạo, sử dụng cán bộ tư pháp theo từng loại chức danh với tiêu chuẩn cụ thể. Nâng cao chất lượng của Hội thẩm nhân dân¹⁹.

Nghị quyết Đại hội lần thứ IX và thứ X của Đảng tiếp tục khẳng định các quan điểm xây dựng Nhà nước, đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước đã được xác định trong các văn kiện đại hội trước đây, đặc biệt trong Nghị quyết trung ương lần thứ tám (khoá VII), Nghị quyết trung ương lần thứ ba (khoá VIII).

Quá trình tổ chức thực hiện các quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền

(19) Đảng Cộng sản Việt Nam: Các Nghị quyết của Trung ương Đảng 1996 – 1999. Nxb. CTQG, H, 2000, tr.97-104.

XHCN của dân, do dân, vì dân, cải cách bộ máy nhà nước đã đưa lại nhiều kết quả tích cực. Mô hình tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương và địa phương đã có những đổi mới quan trọng, theo hướng gọn nhẹ hơn, chức năng, nhiệm vụ, quan hệ ngày càng được xác định rõ hơn, hiệu quả hoạt động ngày càng nâng cao. Tuy nhiên, so với yêu cầu phát triển của đất nước vẫn còn không ít bất cập. Các nhược điểm, yếu kém trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đã được các Văn kiện Đại hội Đảng các khoá VI, VII, VIII, IX, X và một số Nghị quyết trung ương các khoá tương ứng nêu lên, vẫn chậm được khắc phục.

Hội nghị trung ương lần thứ tư khoá X một lần nữa lại thảo luận về vấn đề tiếp tục đổi mới bộ máy nhà nước trong chủ trương tổng thể đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy của cả hệ thống chính trị. Nghiên cứu Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành trung ương khoá X *Về đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan đảng, định hướng về đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội* cho thấy, đây là một Nghị quyết thể hiện khá rõ ràng quan điểm của Đảng về mô hình tổ chức bộ máy nhà nước trong bối cảnh phát triển mới.

Mô hình tổ chức Quốc hội được xác định:

Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, nhằm thực hiện tốt chức năng lập pháp, giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, tăng cường hợp lý số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách. Tổ chức lại một số Ủy ban của Quốc hội theo hướng chuyên sâu hơn. Nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội. Đổi mới quy trình xây dựng luật, tiếp tục giảm việc ban hành pháp lệnh. Hợp nhất Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Văn phòng HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đối với Chính phủ:

Tiếp tục điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ theo hướng tinh gọn, nâng cao

hiệu lực, hiệu quả quản lý của cơ quan hành chính nhà nước, đáp ứng các yêu cầu nhiệm vụ quản lý nhà nước trong giai đoạn mới của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế.

Các bộ, cơ quan ngang bộ nói chung thực hiện chức năng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực; vừa bảo đảm sự ổn định cần thiết vừa đổi mới để thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước, phù hợp với thể chế chính trị nước ta có tính đến việc bảo đảm thuận lợi trong giao dịch quốc tế...

Đối với Viện kiểm sát nhân dân và Toà án nhân dân:

Tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Toà án nhân dân tối cao, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; tiếp tục thực hiện cải cách tư pháp trong giai đoạn mới, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, không bỏ lọt tội phạm và người phạm tội, hạn chế tối đa các trường hợp oan sai.

Kiện toàn tổ chức bộ máy và nâng cao chất lượng công tác xét xử của Toà án các cấp, bảo đảm tính chuyên sâu, phù hợp với yêu cầu công tác xét xử hiện nay. Tích cực chuẩn bị để lập Toà án khu vực. Kiện toàn Toà án hành chính để giải quyết khiếu nại về hành chính của công dân.

Tiếp tục đổi mới tổ chức, sắp xếp lại các đơn vị kiểm sát theo hướng đồng bộ, nâng cao hiệu quả hoạt động để thực hiện tốt chức năng công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp; nâng cao chất lượng tranh tụng tại phiên toà²⁰.

*

Qua hơn 20 năm đổi mới, cùng với đổi mới tư duy kinh tế, Đảng ta đã có nhiều đổi mới tư duy về xây dựng Nhà nước và cải cách mô hình bộ máy nhà nước. Sau mỗi một kỳ Đại hội, Đảng ta lại có những bước phát triển mới trong quan điểm chỉ đạo xây dựng Nhà nước, hoàn thiện bộ máy nhà nước, phù hợp với từng bước cải cách kinh tế - xã hội trong bối cảnh mới của đất nước và quốc tế. ■

(20) Xem Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa X. Nxb. CTQG, H, 2007, tr.31-32.

TRÁCH NHIỆM NGHIÊM NGẶT

VÀ MIỄN, GIẢM TRÁCH NHIỆM TRONG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM SẢN PHẨM

■ PHẠM THỊ PHƯƠNG ANH *

Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng (Dự thảo Luật BVNTD) đang được xây dựng. Một trong những điểm mới và quan trọng của Dự thảo là các quy định về trách nhiệm sản phẩm (TNSP), trong đó có trách nhiệm nghiêm ngặt (TNNN). Bài viết bàn về trách nhiệm dựa trên yếu tố lỗi và TNNN, phân tích lý do Việt Nam nên áp dụng TNNN. Đồng thời, tác giả cũng bàn về các trường hợp miễn, giảm TNSP trong Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá (Luật CLSPHH) và Dự thảo Luật BVNTD. Từ đó đưa ra kiến nghị nhằm hoàn thiện Dự thảo trên cơ sở so sánh với Chỉ thị 85/374/EEC ngày 25/7/1985 của Cộng đồng châu Âu (Chỉ thị) về sự tương đồng trong luật, điều lệ, và những quy định hành chính của các quốc gia thành viên liên quan đến trách nhiệm đối với sản phẩm có khuyết tật và Luật BVNTD năm 1987 của Anh¹.

1. Trách nhiệm dựa trên lỗi và trách nhiệm nghiêm ngặt

1.1. Trách nhiệm dựa trên lỗi

Thông thường, lỗi được xem là cơ sở thứ tư và cũng là cơ sở cuối cùng để yêu cầu bồi thường thiệt hại (BTTH) ngoài hợp đồng. Yếu tố lỗi được xem là tình trạng nhận thức có thể là cố ý, vô ý, hay ác ý².

Yếu tố lỗi yêu cầu phải được chứng minh nhằm giảm tải cho Tòa án và kích thích chính sách “*laissez faire policy*”; tức là “mỗi cá nhân nên chịu trách nhiệm đối với hành vi của mình,

với sự tác động chút ít từ phía Nhà nước nếu có thể”³. Ngoài ra, nó còn nhằm thúc đẩy việc ngăn ngừa hành vi vi phạm pháp luật, chuyển gánh nặng chịu thiệt hại từ người phải chịu thiệt hại sang người phải BTTH, làm cho tiền BTTH dễ tính toán hơn. Yếu tố lỗi còn cho phép người gây ra thiệt hại yêu cầu được miễn hay giảm trách nhiệm do người bị thiệt hại có lỗi⁴. Những quan điểm trên đây dường như là có lý, nhưng liệu rằng, chỉ có thông qua yếu tố lỗi người ta mới đạt được những mục đích nói trên?

Trên thực tế có nhiều ý kiến không ủng hộ

(*) Ths. Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

(1) Nguyên văn tiếng Anh: Consumer Protection Act 1987. Bài viết chỉ đề cập đến English law (luật của England và Wales).

(2) Xem Elliott, Catherine & Quinn, Frances (2005), *Tort Law*, 5th edn, Pearson, Edinburgh, tr. 3-5. So sánh với Phạm Kim Anh, Khái niệm lỗi trong trách nhiệm dân sự, *Tạp chí Khoa học Pháp lý*, 3/2003. So sánh với Rogers, W.V. Horton (2005), “Fault under English Law” in Widmer, P. (ed), *Unification of tort law: fault*, in *Principles of European Tort Law*, vol 10, Kluwer, Deventer, tr. 65-87, tại tr. 69.

(3) Elliott, Catherine & Quinn, Frances, *lđđ*, tr. 5.

(4) Elliott, Catherine & Quinn, Frances, *lđđ*, tr. 5 & 6.

yêu cầu về lỗi⁵. Người ta cho rằng lỗi có thể dẫn đến những phân biệt không công bằng; đó là những người cùng gánh chịu thiệt hại về sức khỏe như nhau, nhưng lại được bồi thường khác nhau khi lỗi của người bị thiệt hại được chứng minh. Theo chúng tôi, ý kiến cho rằng lỗi có thể dẫn đến những phân biệt không công bằng là không chính xác. Việc xác định lỗi của người bị thiệt hại tức là xác

... Những quy định về TNSP, trong đó có việc áp đặt TNNN đối với các chủ thể phải chịu trách nhiệm đối với khuyết tật của sản phẩm là điểm nổi bật của Dự thảo Luật BVNTD ...

định mức độ đóng góp của các bên trong việc gây ra thiệt hại. Thông qua việc xác định mức độ lỗi, Tòa án cũng dễ dàng hơn trong việc ấn định mức BTTH. Vì vậy, việc xác định mức độ lỗi của các bên sẽ bảo đảm sự công bằng cho cả người bị thiệt hại và người gây ra thiệt hại. Tuy nhiên, lỗi thường khó chứng minh nên sẽ có những người làm sai nhưng không phải BTTH. Ngược lại, nếu người bị thiệt hại cố gắng chứng minh lỗi của người gây ra thiệt hại để được bồi thường, họ phải tốn rất nhiều công sức, thời gian và tiền của. Điều này sẽ làm tăng sự lo lắng và áp lực cho cả hai bên. Trong một vài trường hợp, tiền BTTH sẽ được các công ty bảo hiểm chi trả, vì thế yếu tố ngăn ngừa của lỗi ít có tác dụng. Bên cạnh đó, lỗi còn được đánh giá dựa trên tiêu chuẩn khách quan của hành vi mà không quan tâm đến trình độ hay năng lực của người gây thiệt hại. Do đó, sẽ có trường hợp một người có lỗi theo quy định của pháp luật, nhưng về mặt đạo đức họ không có lỗi, hay ít nhất cũng không có lỗi theo mức độ mà pháp luật quy định.

Ở Việt Nam hiện nay, trong một số trường hợp pháp luật quy định người gây ra thiệt

phải BTTH ngay cả khi không có lỗi, ví dụ như trách nhiệm BTTH do nguồn nguy hiểm cao độ gây ra⁶, trách nhiệm BTTH do làm ô nhiễm môi trường⁷. Đối với TNSP, theo Điều 61 của Luật CLSPHH, lỗi là một trong các cơ sở phát sinh trách nhiệm BTTH ngoài hợp đồng, trong khi TNNN, trách nhiệm không dựa trên yếu tố lỗi, được áp dụng ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Vì vậy,

những quy định về TNSP, trong đó có việc áp đặt TNNN đối với các chủ thể phải chịu trách nhiệm đối với khuyết tật của sản phẩm là điểm nổi bật của Dự thảo Luật BVNTD.

1.2. Trách nhiệm nghiêm ngặt

Khái niệm TNNN - trách nhiệm không dựa trên yếu tố lỗi xuất phát từ Hoa Kỳ⁸, sau đó phát triển ở châu Âu⁸. Tuy nhiên, nguyên tắc TNNN không được áp dụng cho tất cả các trường hợp sản phẩm có khuyết tật gây thiệt hại mà có những ngoại lệ nhất định. Theo Paul Burrows, những ngoại lệ này có được là do quyền lực vận động ngoài hành lang của các nhà sản xuất hơn là sự thiếu năng lực của các nhà lập pháp trong quá trình soạn thảo và thông qua quy định pháp luật về TNSP¹⁰. Khác với trách nhiệm dựa trên yếu tố lỗi, TNNN chỉ yêu cầu nguyên đơn chỉ ra được rằng sản phẩm đang tranh cãi có khuyết tật dẫn đến việc gây thiệt hại cho nguyên đơn¹¹. Trong Dự thảo Luật BVNTD, TNNN được quy định tại Khoản 1, Điều 17 như sau: “Thương nhân sản xuất sản phẩm, thương nhân gắn tên thương mại lên sản phẩm hoặc sử dụng nhãn hiệu hay dấu hiệu cho phép nhận diện đó là thương nhân sản

(5) Elliott, Catherine & Quinn, Frances, *tlđđ*, tr. 6 & 7.

(6) Điều 623 BLDS 2005.

(7) Điều 624 BLDS 2005.

(8) Phillips, Jerry J. (2003), *Products Liability in a Nut Shell*, 6th edn, West, tr. 48.

(9) Được đề cập tại Điều 1 & 4 của Chỉ thị.

(10) *Product liability and the control of product risk in the European Community*, in *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 10, No. 1, tr. 68-83, tr. 73.

(11) Miller, C.J. & Goldberg, R.S., *Product Liability*, 2nd edn, OUP, Oxford, 2004, tr. 210 & 211.

xuất sản phẩm hoặc thương nhân nhập khẩu sản phẩm có trách nhiệm BTTH do khuyết tật của sản phẩm gây ra cho người tiêu dùng ngay cả trong trường hợp thương nhân đó không có lỗi”. Theo chúng tôi, việc quy định TNNN trong Dự thảo là hợp lý, bởi lẽ:

Thứ nhất, TNNN nên được áp dụng thay cho trách nhiệm dựa trên yếu tố lỗi nhằm bảo vệ người tiêu dùng hiệu quả hơn vì nó giúp người bị thiệt hại giảm gánh nặng chứng minh. Nhiều người, đặc biệt là người nghèo thậm chí còn không biết rằng họ bị thiệt hại là do lỗi của người khác vì họ thiếu thông tin về những rủi ro và nguy hiểm. Đôi khi, họ có thể biết rằng mình đang gánh chịu thiệt hại, nhưng họ không biết vì sao. Thực tế chỉ có một số ít người là nạn nhân của những trường hợp vi phạm pháp luật liên quan

“...TNNN nên được áp dụng thay cho trách nhiệm dựa trên yếu tố lỗi nhằm bảo vệ người tiêu dùng hiệu quả hơn vì nó giúp người bị thiệt hại giảm gánh nặng chứng minh...”

đến sản phẩm kiện đòi BTTH bởi vì họ gặp rất nhiều khó khăn trong việc chứng minh lỗi cũng như xác định mối quan hệ nhân - quả¹². Thêm nữa, người tiêu dùng chỉ có thể được bảo vệ một cách đầy đủ, thống nhất khi họ không phải chứng minh những yếu tố lỗi xảy ra trong quá trình sản xuất, mà họ được giả định là không biết và gặp rất nhiều khó khăn nếu muốn biết được điều đó¹³.

Cũng có ý kiến cho rằng, nếu áp dụng TNNN, người tiêu dùng phải gánh chịu giá thành của sản phẩm cao do nhà sản xuất chi trả phí bảo hiểm cho những sản phẩm của họ. Chúng tôi cho rằng, nếu nhà sản xuất đưa ra thị trường những hàng

hóa không bị khuyết tật, thì họ sẽ không bị kiện liên quan đến TNSP, họ có thể thương lượng mức phí bảo hiểm thấp. Điều đó dẫn đến giá thành của sản phẩm cũng thấp. Hơn nữa, việc áp dụng TNNN cũng góp phần làm cho các nhà sản xuất cẩn thận hơn, có trách nhiệm hơn đối với sản phẩm của mình. Các nhà sản xuất phải luôn ý thức rằng họ đang kinh doanh trong môi trường cạnh tranh khốc liệt. Nếu họ không đưa ra những chính sách giá cả hợp lý, công ty của họ chắc chắn sẽ gặp rất nhiều khó khăn. Thông thường, các nhà sản xuất sản phẩm cùng loại thường tính chi phí cho sản phẩm như nhau bao gồm cả chi phí BTTH dự đoán hay phí bảo hiểm¹⁴. Vì vậy, việc cạnh tranh giữa họ không bị ảnh hưởng¹⁵. Ngoài

ra, người tiêu dùng cũng phải khôn ngoan để không phải trả giá cao cho những sản phẩm có

nguy cơ rủi ro cao.

Thứ hai, Việt Nam đã là thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới từ năm 2007 và ngày càng mở rộng chính sách ngoại giao. Việt Nam phải chấp nhận “luật chơi chung” của hầu hết các quốc gia trên thế giới mà các quốc gia này đã quy định TNNN trong các văn bản pháp luật về TNSP như: các quốc gia thành viên của châu Âu, Hoa Kỳ, Nhật Bản, Malaysia, Campuchia,... Trên thực tế, thương nhân Việt Nam còn quá chủ quan và xem thường người tiêu dùng, đặc biệt là các đối tác nước ngoài. Những quy định trong luật Việt Nam hiện nay về TNSP cũng ít nghiêm khắc hơn các quốc gia phát triển¹⁶. Vì vậy, việc

(12) Head, Michael & Mann, Scott, *Law in perspective: ethics, society and critical thinking*, UNSW, Sydney, 2005, tr. 302.

(13) Havemann, Michael Christiani, “The EC Directive on Product Liability: Its Background, Aims and System”, in R. Hulsenbek & D. Campbell (eds), *Product liability: prevention, practice and process in Europe and the United States*, Kluwer, Deventer, 1989, tr. 19.

(14) Xem thêm Trần Vũ Nghi & N. Hằng (2006), *Làm ăn lớn phải có bảo hiểm*, <http://vietbao.vn/Kinh-te/Lam-an-lon-phai-co-bao-hiem/40168842/87/>.

(15) Havemann, Michael Christiani, *sđd*.

(16) Nguyễn Văn Cường, *Vấn đề TNSP trong luật Việt Nam, Chuyên đề: Cơ chế pháp lý bảo vệ người tiêu dùng thực tiễn và kinh nghiệm quốc tế*, Thông tin Khoa học Pháp lý, 2005, tr. 46 – 52, tr. 52. So sánh Vũ Duy Cường, *Những vấn đề pháp lý về TNSP theo bản chỉ thị của Cộng đồng Kinh tế Châu Âu (EEC) và pháp luật Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học luật thành phố Hồ Chí Minh – Trường Đại học Lund, 2004, tr. 63 (bản tiếng Việt). So sánh Đinh Thị Mỹ Loan, *Pháp luật BVNTD của Việt Nam – Thực trạng và nhu cầu hoàn thiện*, Tài liệu hội thảo khoa học: Hoàn thiện cơ chế BVNTD ở Việt Nam, 2008, tr. 5.

quy định TNNN cũng là một trong những cách tạo áp lực cho thương nhân Việt Nam, khuyến khích họ sản xuất những sản phẩm an toàn, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng¹⁷. Đã đến lúc, thương nhân Việt Nam nên được chuẩn bị một cách kỹ lưỡng để họ bắt kịp và hòa nhập với những quy định của thế giới nhằm giúp họ ngăn chặn những khó khăn trong kinh doanh, thậm chí phá sản.

Với những phân tích như trên, chúng tôi kiến nghị Việt Nam nên áp đặt TNNN trong lĩnh vực pháp luật về TNSP. Nếu Dự thảo được thông qua và quy định về TNNN được giữ nguyên, thì Quốc hội nên rà soát để loại bỏ những điểm trùng lặp, không cần thiết giữa Luật CLSPHH với Luật BVNTD của Việt Nam. Ngoài ra, những quy định về khuyết tật cũng nên được quy định một cách cân trọng vì khi xác định trách nhiệm của nhà sản xuất, Toà án sẽ tập trung rất nhiều vào việc xem xét liệu sản phẩm liên quan có khuyết tật hay không¹⁸.

2. Các trường hợp miễn, giảm trách nhiệm sản phẩm

2.1. Miễn TNSP nếu khuyết tật của sản phẩm phát sinh do thương nhân buộc phải tuân thủ quy định của pháp luật hoặc yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền

Trường hợp này được quy định tại điểm a, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo và được đề cập trong điểm d, Khoản 1 và điểm d, Khoản 2, Điều 62 của Luật CLSPHH. Quy định này tương tự với khoản d, Điều 7 của Chỉ thị 85/374/EEC ngày 25/7/1985 của Cộng đồng châu Âu (Chỉ thị). Theo đó, nhà sản xuất không có trách nhiệm bồi thường như quy định của Chỉ thị nếu khuyết tật phát sinh do họ tuân thủ theo những quy định bắt buộc của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tất cả các quốc gia thành viên của Liên minh châu Âu cũng đã thực thi điều khoản này trong luật của họ. Chẳng hạn, điểm a, Khoản 1, Điều 4 Phần I của Luật BVNTD của

Anh quy định “một người bị kiện vì sản phẩm của người đó bị khuyết tật có thể được miễn trừ trách nhiệm nếu chứng minh được rằng khuyết tật phát sinh do yêu cầu, theo quy định của pháp luật, hoặc bất kỳ nghĩa vụ nào của Cộng đồng châu Âu”. Tuy nhiên, ở Việt Nam, cả Dự thảo và Luật CLSPHH đều không nói rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền là cơ quan nào, ở cấp nào, nên việc viện dẫn điều khoản này trong thực tế có thể gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, khái niệm “cơ quan nhà nước có thẩm quyền” nên được định nghĩa rõ ràng trong Dự thảo hoặc các văn bản hướng dẫn thi hành Luật BVNTD để tránh gây hiểu lầm, tranh cãi sau này.

2.2. Miễn TNSP nếu khuyết tật của sản phẩm phát sinh do trình độ khoa học, kỹ thuật chung tại thời điểm đưa sản phẩm vào lưu thông không cho phép thương nhân phát hiện khuyết tật sản phẩm

Đây là trường hợp gây nhiều tranh cãi nhất trong giới nghiên cứu luật học. Nó còn có tên gọi khác là miễn TNSP vì rủi ro do trình độ khoa học phát triển. Trường hợp này được thể hiện tại điểm b, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo. Luật Việt Nam hiện hành quy định nếu trình độ khoa học, công nghệ của thế giới chưa đủ để phát hiện khả năng gây mất an toàn của sản phẩm tính đến thời điểm hàng hoá gây thiệt hại, thì người sản xuất, người nhập khẩu, và người bán được miễn trừ trách nhiệm BTTH¹⁹. Quy định này giống trường hợp miễn trừ trách nhiệm tại Khoản e, Điều 7 của Chỉ thị: “tình trạng khoa học kỹ thuật khi nhà sản xuất đưa sản phẩm ra lưu thông không thể phát hiện khuyết tật nằm trong sản phẩm”. Ngoài ra, chúng ta có thể so sánh quy định này với điểm e, Khoản 1, Điều 4 của Luật BVNTD 1987 của Anh. Đó là khi sản phẩm lần đầu tiên được cung cấp, trình độ khoa học kỹ thuật lúc đó không giống như trình độ khoa học kỹ thuật mà nhà sản xuất sản phẩm cùng loại với sản phẩm đang tranh chấp có thể trông đợi để phát hiện ra khuyết tật nếu

(17) Tăng Văn Nghĩa, *Bản vẽ luật TNSP trong kinh doanh quốc tế*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2/2008, tr. 49.

(18) Theo kinh nghiệm của Pháp, kết quả của một số vụ án chủ yếu dựa trên khái niệm ‘khuyết tật’, ví dụ: *Cass civ 1, 28 April 1998, Dalloz 1998 IR 142; RTDC 1998.684; JCP 1998.II.10088*. Xem Duncan Fairgrieve, “L’Exception française? The French law of product liability” trong Fairgrieve, Duncan (ed), *Product Liability in Comparative Perspective*, CUP, Cambridge, 2005, tr. 89.

(19) Điểm đ, Khoản 1 và điểm đ, Khoản 2, Điều 62 của Luật CLSPHH.

nó có trong sản phẩm của nhà sản xuất đó khi sản phẩm còn nằm trong sự kiểm soát của nhà sản xuất.

Luật BVNTD 1987 của Anh sử dụng từ “cung cấp” có định nghĩa cụ thể thay vì cụm từ “đưa sản phẩm ra lưu thông” như trong Chỉ thị 85/374/EEC để tránh hiểu nhầm vì thời điểm Anh thông qua Luật BVNTD 1987, Tòa án châu Âu chưa giải thích thế nào là “đưa sản phẩm ra lưu thông”. Ủy ban châu Âu cũng cho rằng, từ ngữ dùng trong điểm e, Khoản 1, Điều 4 cho thấy, Anh yêu cầu phải có một thử nghiệm chủ quan dựa trên trình độ khoa học kỹ thuật của một nhà sản xuất sản phẩm cùng loại giả định nào đó, hơn là dựa vào trình độ khoa học kỹ thuật nói chung để miễn trừ trách nhiệm cho nhà sản xuất²⁰. Tòa án châu Âu cũng yêu cầu Tòa án Anh giải thích Luật BVNTD theo đúng tinh thần của Chỉ thị²¹.

Một số người vẫn không đồng ý với việc quy định trường hợp loại trừ trách nhiệm do rủi ro trình độ khoa học phát triển vì việc này sẽ tốn rất nhiều chi phí để chứng minh²² và nó sẽ có nhiều rủi ro đối với những sản phẩm có tuổi thọ dài²³. Người ta cũng nghi vấn về việc nên chọn thời điểm nào là phù hợp để xác định mối quan hệ giữa khuyết tật của sản phẩm với trình độ khoa học kỹ thuật: thời điểm sản phẩm gây thiệt hại, thời điểm sản phẩm được cung cấp hay đưa ra lưu thông, hay thậm chí là ngày xét xử²⁴. Luật CLSPHH của Việt Nam chọn thời gian khi có thiệt hại xảy ra, trong khi Dự thảo chọn thời điểm đưa sản phẩm vào lưu thông giống như Chỉ thị. Trong trường hợp này, Luật CLSPHH bảo vệ người tiêu dùng tốt hơn Dự thảo vì nếu sau khi sản phẩm được đưa vào lưu thông, thương nhân phát hiện hay buộc phải phát hiện sản phẩm của mình sản xuất có nguy

cơ gây thiệt hại cho người tiêu dùng, thì họ phải thu hồi sản phẩm và BTTH. Có như thế, thương nhân mới có trách nhiệm hơn đối với sản phẩm của họ, và pháp luật cũng thực hiện tốt hơn vai trò bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng.

Hơn nữa, việc Dự thảo luật dùng thuật ngữ “trình độ khoa học, kỹ thuật chung” là quá chung chung, có thể tạo ra những cách hiểu, cách giải thích khác nhau. Vì vậy, điều luật cần phải thể hiện rõ là “trình độ khoa học, công nghệ của thế giới” như Chỉ thị sẽ tạo cách hiểu thống nhất. Cách hiểu này cũng phù hợp với môi trường kinh doanh thương mại, thông tin, nghiên cứu khoa học hiện nay; khi mà mọi thứ đều được công khai và chia sẻ.

Vì vậy, theo chúng tôi, điểm b, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo nên sửa đổi thành: *Nếu trình độ khoa học, công nghệ của thế giới chưa đủ để thương nhân phát hiện khả năng gây mất an toàn của hàng hóa tính đến thời điểm hàng hóa gây thiệt hại;*

2.3. Miễn TNSP do khuyết tật của sản phẩm chưa phát sinh vào thời điểm sản phẩm được thương nhân đưa vào lưu thông. TNSP sẽ được chuyển giao cho thương nhân chiếm hữu sản phẩm tại thời điểm phát sinh khuyết tật

Quy định này được thể hiện tại điểm c, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo, và tương tự với khoản b, Điều 7 của Chỉ thị. Nhà sản xuất không phải chịu trách nhiệm BTTH khi khuyết tật phát sinh gây ra thiệt hại không tồn tại tại thời điểm sản phẩm được đưa vào lưu thông bởi chính nhà sản xuất hoặc khuyết tật phát sinh sau đó. Tòa án châu Âu đã giải thích thuật ngữ “đưa vào lưu thông” trong Vụ C-127/04, ngày 9/2/2006, đoạn 27-29 và 32. Theo đó, sản phẩm được đưa vào lưu thông khi nó được đưa

(20) *Case C-300/95 European Commission v United Kingdom* [1997] ECR I-2649, [1997] All ER 481, đoạn. 36. Xem bình luận trong Schulze, Reiner, Schulte-Nölke, Hans, & Jones, Jackie (eds) (2002), ‘CASE NO. 20 — Commission of the European Community v The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland’ trong *A Casebook on European Consumer Law*, Hart, London, tr. 263-96, tại tr. 266-69.

(21) *Sđđ*, tr. 481.

(22) Royce-Lewis, Christine A., *Product Liability and Consumer Safety: a Practical Guide to the Consumer Protection Act*, ICSA Publishing Limited, London, 1988, tr. 58.

(23) Grubb, Andrew and others, *The Law of Product Liability*, Butterworths, London, 2000, tr. 8.

(24) Grubb, Andrew and others, *sđđ*.



Ảnh: S.T

ra khỏi quá trình sản xuất và đi vào quá trình tiếp thị dưới hình thức đề nghị công chúng mua hay tiêu dùng.

Điểm d, Khoản 1, Điều 4 của Luật BVNTD 1987 của Anh cũng quy định nhà sản xuất không chịu TNSP nếu sản phẩm không bị khuyết tật vào thời điểm có liên quan. Theo Khoản 2, Điều 4 của Luật BVNTD 1987 của Anh, nếu sản phẩm là điện thì thời điểm có liên quan là thời điểm điện được phát ra, không phải thời điểm điện được truyền tải hay phân phối. Đối với các loại sản phẩm khác, thời điểm liên quan là thời điểm khi “bị đơn ban đầu”, đó là người sản xuất, người nhập khẩu, hay người sở hữu thương hiệu,... cung cấp sản phẩm cho người khác, hoặc là thời điểm khi sản phẩm được cung cấp bởi “bị đơn ban đầu” nếu bị đơn là “bị đơn thứ hai”, ví dụ như nhà cung cấp. Luật BVNTD 1987 của Anh đã phân định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong trường hợp khuyết tật phát sinh.

Dự thảo Luật BVNTD của Việt Nam xác định trách nhiệm không dựa trên thời điểm có liên quan như Luật BVNTD 1987 của Anh mà dựa vào thời điểm sản phẩm được đưa vào lưu thông. Theo Điều 19 của Dự thảo, thời điểm đưa sản phẩm vào lưu thông là thời điểm thương nhân chịu trách nhiệm sản phẩm chuyển giao sản phẩm đó cho người khác vì mục đích lợi nhuận. Theo chúng tôi, Dự thảo cũng nên làm rõ thế nào là thời điểm sản phẩm điện được

đưa vào lưu thông, giống như Luật BVNTD 1987 của Anh?

Ngoài ra, về hình thức, dấu chấm câu ở giữa làm cho ý của quy định này không rõ; cụm từ “thương nhân đó” làm cho câu không được tự nhiên. Vì vậy, điểm c, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo nên được viết lại như sau: *Nếu khuyết tật của sản phẩm chưa phát sinh vào thời điểm sản phẩm được đưa vào lưu thông, thì TNSP sẽ được chuyển giao cho thương nhân chiếm hữu sản phẩm tại thời điểm phát sinh khuyết tật.*

Chúng tôi cũng dự đoán rằng, việc chứng minh khi nào khuyết tật phát sinh là rất khó. Trên thực tế có những khuyết tật tiềm ẩn do sản xuất. Vào thời điểm sản phẩm được đưa vào lưu thông thì khuyết tật chưa được phát hiện. Vì vậy, nếu khuyết tật được phát hiện sau thời gian đó, thì cũng rất khó chứng minh đó là khuyết tật được phát hiện hay là phát sinh. Vì vậy, nghĩa vụ chứng minh của các thương nhân trong trường hợp này là rất quan trọng.

2.4. Miễn TNSP phẩm do khuyết tật của nguyên vật liệu, phụ kiện hoặc bộ phận sản phẩm phát sinh do thương nhân nêu tại khoản 3, Điều 17 của Dự thảo tuân thủ thiết kế, hướng dẫn hoặc yêu cầu của thương nhân sản xuất sản phẩm.

Trong trường hợp này, TNSP thuộc về thương nhân sản xuất (điểm d, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo). Thương nhân được nêu tại Khoản 3, Điều 17 của Dự thảo là thương nhân

kinh doanh nguyên vật liệu, phụ kiện hoặc bộ phận cấu thành của sản phẩm có khuyết tật. Vậy, thương nhân kinh doanh bao gồm những thương nhân nào? Pháp luật của Việt Nam không giải thích rõ. Điều 3 của Chỉ thị gọi những chủ thể này là “the producer of raw material” và “the manufacturer of a component”, hay trong Khoản 3, Điều 2 của Luật BVNTD 1987 của Anh là “producer”. Và theo như định nghĩa “producer” trong Chỉ thị và Luật BVNTD 1987, thì họ bao gồm tất cả các chủ thể phải chịu TNSP theo như quy định của hai văn bản kể trên²⁵. Chúng tôi cho rằng, quy định như vậy là phù hợp. Vì thế, khoản 3, Điều 17 của Dự thảo nên được sửa đổi bằng cách thay thuật ngữ “thương nhân kinh doanh” thành “thương nhân sản xuất”. Quy định trên đây cũng tương tự với khoản f, Điều 7 của Chỉ thị và điểm f, Khoản 1, Điều 4 của Luật BVNTD 1987 của Anh.

Nếu khoản 3, Điều 17 của Dự thảo được sửa đổi theo hướng trên đây, thì thuật ngữ “thương nhân sản xuất” nằm ở cuối điểm d, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo nên được thay bằng “thương nhân sản xuất sản phẩm” để điều khoản này rõ nghĩa hơn. Ngoài ra, nhằm thống nhất thuật ngữ tại khoản 3, Điều 17 và điểm d, Khoản 1 của Điều 20, thuật ngữ “bộ phận sản phẩm” tại điểm d, Khoản 1, Điều 20 nên được sửa lại thành “bộ phận cấu thành của sản phẩm”. Như vậy, theo chúng tôi, điểm d, Khoản 1, Điều 20 nên được viết lại thành: *Khuyết tật của nguyên vật liệu, phụ kiện hoặc bộ phận cấu thành của sản phẩm phát sinh do thương nhân nêu tại khoản 3 Điều 17 của Luật này tuân thủ thiết kế, hướng dẫn hoặc yêu cầu của thương nhân sản xuất sản phẩm. Trong trường hợp này, TNSP thuộc về thương nhân sản xuất sản phẩm.*

2.5. Miễn TNSP do thương nhân không đưa sản phẩm vào lưu thông hoặc việc cung cấp sản phẩm cho người khác không vì mục đích lợi nhuận (điểm đ, Khoản 1, Điều 20 của Dự thảo)

Có thể tìm thấy những quy định tương ứng với quy định này tại khoản a, c, Điều 7

của Chỉ thị, và điểm b, Khoản 1, Điều 4 của Luật BVNTD 1987 của Anh. Vấn đề này không được quy định trong Luật CLSPHH. Nếu như sản phẩm bị đánh cắp, đưa ra thị trường mà có khuyết tật gây thiệt hại cho người tiêu dùng, thương nhân không phải chịu trách nhiệm bồi thường. Ngoài ra, nếu thương nhân sử dụng sản phẩm để tặng, tài trợ, làm từ thiện thì không phải chịu trách nhiệm cho những thiệt hại mà khuyết tật của những sản phẩm đó gây ra. Quy định này khuyến khích các thương nhân làm công tác từ thiện, giúp đỡ những người khó khăn. Tuy nhiên, có ý kiến nghi ngờ rằng, thương nhân có thể lợi dụng những đối tượng bất hạnh để thử nghiệm những sản phẩm mới của họ. Những lo lắng này không phải là không có cơ sở, nhưng nếu thương nhân chọn cách này, họ cũng có thể gặp rủi ro, có thể đi đến phá sản do ảnh hưởng của dư luận xã hội.

2.6. Các trường hợp thương nhân được giảm một phần trách nhiệm BTTH do sản phẩm có khuyết tật trong trường hợp thiệt hại xảy ra một phần do lỗi của người tiêu dùng bị thiệt hại

Khoản 3, Điều 20 của Dự thảo không liệt kê những trường hợp thiệt hại xảy ra một phần do lỗi của người tiêu dùng bị thiệt hại, nhưng có thể kể đến hai trường hợp phổ biến sau đây:

Thứ nhất, người tiêu dùng sử dụng sản phẩm quá hạn sử dụng. Luật CLSPHH quy định người sản xuất và nhập khẩu Việt Nam không phải chịu trách nhiệm BTTH do sản phẩm bị khuyết tật nếu người bán và người tiêu dùng sử dụng hàng hóa quá hạn sử dụng (điểm a, Khoản 1, Điều 62). Tương tự, người bán không phải chịu trách nhiệm BTTH do sản phẩm bị khuyết tật nếu người tiêu dùng sử dụng hàng hóa quá hạn sử dụng (điểm a, Khoản 2, Điều 62) hoặc thiệt hại gây ra do lỗi của người mua, hay người tiêu dùng (điểm g, Khoản 1 và điểm f, Khoản 2, Điều 62). Trường hợp miễn trừ trách nhiệm do người tiêu dùng sử dụng sản phẩm quá hạn sử dụng không được quy định cụ thể trong Phần I của Luật BVNTD 1987 của Anh, nhưng về bản chất đây là trường hợp miễn trừ trách nhiệm

(25) Theo Điều 3 Chỉ thị và Khoản 2, Điều 1 của Luật BVNTD 1987 của Anh.

do thiệt hại gây ra do lỗi của người bán, người mua, hay người tiêu dùng²⁶. Trong trường hợp này, thiệt hại gây ra do lỗi của người bán hoặc người tiêu dùng, nên tất nhiên người sản xuất hoặc người bán được miễn hay giảm trách nhiệm BTTH tùy theo mức độ lỗi của các bên.

Thứ hai, người tiêu dùng sử dụng sản phẩm đã có thông báo thu hồi. Nhưng tùy theo cách thức mà thương nhân thông báo, Tòa án có thể xác định mức độ lỗi của các bên. Luật CLSPHH quy định người sản xuất hoặc nhập khẩu không phải chịu trách nhiệm đối với những thiệt hại gây ra khi đã có thông báo thu hồi hàng hoá có khuyết tật đến người bán hàng, người tiêu dùng trước thời điểm hàng hoá gây thiệt hại (điểm c, Khoản 1, Điều 62). Ngoài ra, người bán cũng không BTTH cho người mua, người tiêu dùng khi họ đã được thông báo là sản phẩm bị khuyết tật nhưng họ vẫn mua và sử dụng (điểm c, Khoản 2, Điều 62). Tương tự như luật Việt Nam, Luật BVNTD 1987 của Anh cũng quy định rằng Tòa án có thể quyết định người sản xuất, người nhập khẩu hay “người sở hữu thương hiệu” được miễn trừ trách nhiệm khi người bị thiệt hại hoàn toàn biết về khuyết tật của sản phẩm nhưng vẫn chọn để sử dụng sản phẩm đó. Điều này cũng phù hợp với nguyên tắc “tự nguyện nhận lấy rủi ro”²⁷.

Khoản 3, Điều 20 của Dự thảo cũng không đề cập đến trường hợp thương nhân có thể được giảm một phần trách nhiệm BTTH nếu thiệt hại gây ra một phần do lỗi của bên thứ ba. Ví dụ như: người in hướng dẫn sử dụng sai, người tiêu dùng tuân thủ theo các hướng dẫn sử dụng sản phẩm nhưng bị thiệt hại về sức khoẻ. Do vậy, thiệt hại phát sinh là do lỗi của cả thương nhân và người in hướng dẫn sử dụng. Điều 8 của Chỉ thị cũng đã dự liệu trường hợp này.

Quy định trên đây khá phù hợp, nếu thiệt hại xảy ra hoàn toàn do lỗi của người bị thiệt

hại thì giải quyết như thế nào? “Giảm” có thể được hiểu là “giảm toàn bộ” không? Để tránh giải thích khoản 3, Điều 20 theo nhiều cách khác nhau, Dự thảo nên quy định rõ như sau: *Thương nhân có thể được giảm một phần hoặc miễn trách nhiệm BTTH do sản phẩm có khuyết tật trong trường hợp thiệt hại xảy ra do một phần hay toàn bộ lỗi của người tiêu dùng bị thiệt hại, hoặc của người thứ ba*. Dự thảo cũng nên ghi nhận hai trường hợp kể trên vào Điều 20 vì đây là những trường hợp rất phổ biến²⁸.

Kết luận

Trong tình hình kinh doanh hiện nay, các doanh nghiệp muốn tồn tại và phát triển phải đặc biệt quan tâm đến tính an toàn trong các sản phẩm của họ. Có nhiều doanh nghiệp đã ý thức được tầm quan trọng của TNSP và không ít doanh nghiệp đã mua bảo hiểm TNSP cho sản phẩm của mình. Ở một góc độ khác, người tiêu dùng Việt Nam ngày càng quan tâm hơn đến sức khoẻ và việc bảo vệ quyền lợi của mình khi tiêu dùng. Một trong những nguyên nhân tạo nên những động thái tích cực nêu trên là việc sắp ra đời Luật BVNTD, trong đó có một số điều liên quan đến TNSP. Giống như pháp luật của nhiều nước trên thế giới, hầu hết các quy định về TNSP nói chung, về TNNN và các trường hợp miễn, giảm trách nhiệm nói riêng của Dự thảo chịu ảnh hưởng rất nhiều từ Chỉ thị và pháp luật về TNSP của một số nước thành viên Liên minh châu Âu. Điều này cũng dễ hiểu vì các quy định này rất tiến bộ, bảo vệ được lợi ích của người tiêu dùng, đồng thời cũng cân bằng lợi ích của các thương nhân. Tuy nhiên, như phân tích trên đây, một số vấn đề pháp lý trong pháp luật hiện hành và Dự thảo liên quan đến TNNN và các trường hợp miễn, giảm TNSP cần được xem xét sửa đổi và bổ sung để pháp luật Việt Nam về TNSP hoàn thiện hơn. ■

(26) Trường hợp này được điều chỉnh trong Luật Cải cách Luật về Người bị thiệt hại có lỗi 1945 (Law Reform (Contributory Negligence) Act 1945).

(27) “Nguyên lý cơ bản của học thuyết này là một người không thể nhận tiền BTTH vì ông ta biết rõ rủi ro đối với những hậu quả phát sinh thiệt hại. Nói cách khác, một người không thể được BTTH cho những thiệt hại mà ông ta tự gánh chịu, và ông ta biết rõ về sự nguy hiểm đó”. Xem Tobin, Philip Chase, 25 Doctrines of Law You Should Know, Algora Publishing, New York, 2007, tr. 151.

(28) Dương Anh Sơn, Trách nhiệm sản phẩm và miễn trừ trách nhiệm sản phẩm, <http://www.vibonline.com.vn/vi-VN/Forum/Topic-Detail.aspx?TopicID=2616>,

VỀ TÍNH HỢP HIẾN

TRONG MỘT SỐ QUY ĐỊNH CỦA DỰ ÁN LUẬT THỦ ĐÔ

■ NGUYỄN HOÀI NAM *

Dự án Luật Thủ đô dự kiến được trình Quốc hội (khóa XII) xem xét, cho ý kiến và thông qua tại kỳ họp thứ 7 sắp tới. Đây là văn bản có ý nghĩa chính trị - pháp lý quan trọng mà Đảng và Nhà nước ta dành cho Thăng Long - Hà Nội 1.000 năm văn hiến, thể hiện tinh thần cả nước vì Thủ đô. Một trong những quan điểm chỉ đạo của việc xây dựng Luật này là phải thể chế hoá sâu sắc Nghị quyết số 15 ngày 15/12/2000 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội trong thời kỳ 2001 - 2010, theo đó cần “xây dựng một số cơ chế chính sách đặc thù cho Hà Nội”, đồng thời phải “phân công, phân cấp mạnh, cho phép Thủ đô được chủ động thực hiện một số chức năng, quyền hạn riêng”. Do đó, việc ban hành Luật này không chỉ hướng tới kỷ niệm 1.000 năm Thăng Long - Hà Nội, mà còn nhằm tạo ra cơ sở pháp lý ở tầm luật, có tính định hướng lâu dài để xây dựng, quản lý, phát triển và bảo vệ Thủ đô trong tình hình mới. Dự án Luật đã được Hội đồng thẩm định xem xét, đánh giá trước khi trình các cấp có thẩm quyền. Theo đánh giá của Hội đồng thẩm định thì các quy định của dự thảo Luật là phù hợp với Hiến pháp

năm 1992. Tuy nhiên, qua nghiên cứu (Dự thảo 4) thì không hoàn toàn đúng như vậy. Sau đây, chúng tôi xin nêu một số trường hợp cụ thể.

Tên gọi của dự thảo Luật

Theo dự thảo Luật thì Luật có tên gọi là Luật Thủ đô; Điều 1 quy định phạm vi điều chỉnh của Luật gồm vị trí, vai trò của Thủ đô, mục tiêu, cơ chế, chính sách và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc xây dựng, quản lý, phát triển và bảo vệ Thủ đô; Điều 2 quy định vị trí, vai trò của Thủ đô, theo đó Thủ đô được xác định là một đơn vị hành chính đặc biệt trực thuộc trung ương; Điều 3 quy định các mục tiêu xây dựng, quản lý, phát triển và bảo vệ Thủ đô; Điều 4 quy định nhiệm vụ xây dựng, quản lý, phát triển và bảo vệ Thủ đô; Điều 5 về biểu tượng Thủ đô; Điều 6 về danh hiệu công dân danh dự Thủ đô... Như vậy, với tên gọi, phạm vi điều chỉnh, cũng như nội dung một số quy định cụ thể của dự thảo Luật cho thấy, dự thảo Luật được xây dựng theo hướng mong muốn tạo ra một thiết chế riêng cho Thủ đô mà không gắn Thủ đô với một địa phương cụ thể nào. Tuy nhiên, qua nghiên cứu cho thấy, cơ quan soạn thảo không thể tách riêng khái niệm Thủ đô của nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa

(*) *Vụ Pháp luật, Văn phòng Quốc hội.*

Việt Nam với tư cách là một trung tâm chính trị - hành chính quốc gia, với thành phố Hà Nội là thành phố trực thuộc trung ương tương đương với một đơn vị hành chính cấp tỉnh. Có thể nói phần lớn các điều khoản của dự thảo Luật quy định về Thủ đô là quy định về Hà Nội, chẳng hạn biểu tượng Thủ đô do Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội quyết định (Điều 5); Chính quyền Thủ đô bao gồm Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội và Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội hoặc khu vực nội đô là khu vực thuộc địa giới hành chính các quận của thành phố Hà Nội (Điều 9)... không có khái niệm



Ảnh: S.T

Thủ đô chung chung. Hiện nay, văn bản pháp lý cao nhất về Thủ đô do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành có tên gọi là Pháp lệnh về Thủ đô Hà Nội. Vì vậy, theo chúng tôi, tên gọi của Luật nên là Luật Thủ đô Hà Nội, có như vậy mới phù hợp với Điều 144 của Hiến pháp, theo đó “*Thủ đô nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Hà Nội*”.

Khái niệm đơn vị hành chính đặc biệt

Theo Điều 2 của dự thảo Luật thì “Thủ đô là đơn vị hành chính đặc biệt trực thuộc trung ương”. Về vấn đề này, chúng tôi nhận thấy, theo Điều 118 của Hiến pháp thì các đơn vị hành chính của nước ta được phân định như sau: “Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường, xã; quận chia thành phường”. Như vậy, theo quy định của Hiến pháp thì chỉ có thành phố trực thuộc trung ương (hiện nay có 5 đơn vị), chứ không có đơn vị hành chính đặc biệt trực thuộc trung ương. Có thể nói, đây là một quy định mới về đơn vị hành chính, chưa được ghi nhận tại Điều 118 của Hiến pháp.

Khái niệm Chính quyền Thủ đô

Điều 9 của dự thảo Luật quy định “Chính

quyền Thủ đô bao gồm Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội và Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội”, có thể nói đây là một khái niệm hoàn toàn mới và khác so với quy định của Hiến pháp về Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Bởi vì, theo quy định của Hiến pháp thì “Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí và nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên”, còn “Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân”. Như vậy, Hội đồng nhân dân do nhân dân bầu ra thuộc hệ thống cơ quan dân cử, còn Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước do Chính phủ lãnh đạo công tác quản lý, điều hành. Nếu Chính quyền Thủ đô gồm cơ quan dân cử và cơ quan hành chính, mặc dù đều là cơ quan nhà nước ở địa phương nhưng có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau và phương thức để thực hiện nhiệm vụ quyền hạn cũng khác nhau,

thì vấn đề đầu tiên đặt ra là Chính quyền Thủ đô thuộc hệ thống cơ quan nào trong bộ máy nhà nước được Hiến pháp quy định? Chính quyền Thủ đô chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của cơ quan trung ương nào? Chính quyền Thủ đô chịu trách nhiệm trước ai, cơ chế chịu trách nhiệm thế nào? Người đứng đầu Chính quyền Thủ đô là chức danh nào, Chủ tịch Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội hay Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội?... Những nội dung quan trọng này chưa được dự thảo Luật làm rõ.

Mặt khác, dự thảo Luật vừa có quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung cho Chính quyền Thủ đô, vừa có quy định nhiệm vụ, quyền hạn riêng cho Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội, dẫn đến mâu thuẫn, chông chéo về nhiệm vụ, quyền hạn với các cơ quan nhà nước khác và trên thực tế rất khó thực hiện. Chẳng hạn, theo dự thảo Luật, Chính quyền Thủ đô quyết định các biện pháp bảo đảm việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng nhanh để thực hiện các dự án đầu tư trên địa bàn Thủ đô, tuy nhiên, theo Luật Đất đai thì thẩm quyền này thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội.

Theo dự thảo Luật thì Chính quyền Thủ đô gồm cơ quan dân cử là Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính là Ủy ban nhân dân, vậy các cơ quan tư pháp như Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân thành phố Hà Nội có thuộc hệ thống cơ quan Chính quyền Thủ đô không, nếu các cơ quan tư pháp này không thuộc Chính quyền Thủ đô thì bộ máy Chính quyền Thủ đô không bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất trong việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ chung trên địa bàn Thủ đô. Hơn nữa, khoản 1 Điều 4 của dự thảo Luật còn quy định “Xây dựng, quản lý, phát triển và bảo vệ Thủ đô là nhiệm vụ thường xuyên, trực tiếp của các cấp Chính quyền Thủ đô”, vấn đề đặt ra là ngoài cấp thành phố (tỉnh), Chính quyền Thủ đô có gồm Chính quyền Thủ đô ở cấp quận, huyện và Chính quyền Thủ đô ở cấp xã, phường không (điều đáng nói là chúng ta đang tiến tới không tổ chức Hội đồng nhân dân ở cấp huyện).

Vì vậy, việc dự thảo Luật quy định Chính quyền Thủ đô (gồm hai loại cơ quan) là không phù hợp với các quy định của Hiến pháp về nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước, không bảo đảm thống nhất với các luật về tổ chức bộ máy nhà nước và không khả thi.

Thành lập cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Theo Điều 27 của dự thảo Luật, Chính quyền Thủ đô được quyết định thành lập thêm một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và việc thành lập thêm một số cơ quan chuyên môn này phải được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận. Về vấn đề này, qua nghiên cứu cho thấy, theo quy định tại Điều 112 của Hiến pháp thì Chính phủ có nhiệm vụ “xây dựng và kiện toàn hệ thống thống nhất bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở”, cụ thể hoá quy định này của Hiến pháp, khoản 3 Điều 16 của Luật tổ chức Chính phủ và Điều 130 của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đều quy định “Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và hướng dẫn về tổ chức một số cơ quan chuyên môn để Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương”. Hiện tại, việc tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện đang được quy định trong các nghị định của Chính phủ. Như vậy, việc dự thảo Luật giao cho Chính quyền thành phố Hà Nội thành lập thêm một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội là không phù hợp với quy định tại Điều 112 của Hiến pháp. Mặt khác, việc dự thảo Luật quy định việc thành lập thêm một số cơ quan chuyên môn này phải được sự chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ cũng không phù hợp với thẩm quyền của Thủ tướng được quy định trong Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ, vì Thủ tướng không có thẩm quyền quyết định những nội dung này (xin lưu ý là trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ thì Chính phủ (tập thể) và Thủ tướng Chính phủ (cá nhân) rất gắn bó với nhau, nhưng về mặt pháp lý đó là hai chủ thể độc lập có nhiệm vụ, quyền hạn riêng).

Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội

Để đáp ứng yêu cầu xây dựng, quản lý, phát triển và bảo vệ Thủ đô, Điều 29 của dự thảo Luật cho phép “Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội ban hành văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn chưa được pháp luật quy định”; điều kiện, trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ quy định. Chúng tôi nhận thấy, thẩm quyền ban hành văn bản của Hội đồng nhân dân các cấp được quy định tại Điều 120 của Hiến pháp đã chỉ rõ căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước. Theo Điều 120 của Hiến pháp thì Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội được ban hành văn bản quy phạm pháp luật để *đề ra các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật*, mà không được phép ban hành văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh chưa được pháp luật quy định. Như vậy, thẩm quyền mới của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội được quy định trong dự thảo Luật là không phù hợp với Điều 120 của Hiến pháp.

Mặt khác, theo Điều 83 của Hiến pháp thì Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, do đó, không một cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào có thể thay Quốc hội để thực hiện thẩm quyền này. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội trong trường hợp các vấn đề mà thực tiễn đặt ra chưa có luật của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội điều chỉnh thì Quốc hội giao cho Chính phủ (cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất) được phép ban hành nghị định để “Quy định những vấn đề cần thiết nhưng

chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội” (Điều 14 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Do đó, việc dự thảo Luật giao Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội (thuộc cơ cấu chính quyền địa phương) ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh chưa được pháp luật quy định và việc ban hành loại văn bản này không phải xin phép hoặc được sự đồng ý của bất cứ cơ quan nhà nước cấp trên nào, về bản chất đó là thẩm quyền lập pháp của Quốc hội được giao cho Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội. Vì vậy, theo quy định này của dự thảo Luật thì Quốc hội không còn là cơ quan *duy nhất* có quyền lập hiến và lập pháp như quy định tại Điều 83 của Hiến pháp.

Ngoài ra, những vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn chưa được pháp luật quy định là những vấn đề nào cũng chưa được dự thảo Luật làm rõ, bởi vì theo quy định của Hiến pháp, có những quan hệ xã hội phải được điều chỉnh bằng các đạo luật mà không thể điều chỉnh bằng các hình thức văn bản pháp luật khác, chẳng hạn các vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội (Điều 50 và Điều 51 của Hiến pháp). Một vấn đề cũng đáng lưu ý là, trong trường hợp Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội ban hành văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh chưa được pháp luật quy định thì văn bản này có hiệu lực thi hành trên địa bàn thành phố Hà Nội hay trên phạm vi cả nước vì những vấn đề mới phát sinh không chỉ riêng của Thành phố Hà Nội mà cũng có thể phát sinh ở nhiều tỉnh, thành phố khác; hơn thế nữa, có thể xảy ra trường hợp những quy định của thành phố Hà Nội không phù hợp với luật, pháp lệnh hoặc các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên thì giải quyết xung đột pháp luật này như thế nào, thực hiện theo nghị quyết của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội hay thực hiện theo luật, pháp lệnh? ■

BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG BẰNG PHÁP LUẬT HÌNH SỰ

■ ĐINH THẾ HƯNG*

Có thể nói, cân bằng lợi ích, bảo vệ kẻ yếu trong quan hệ tiêu dùng là bổn phận của mọi nhà nước, mọi nền pháp luật vì công lý. “Người tiêu dùng gồm tất cả chúng ta. Họ là nhóm kinh tế lớn nhất, ảnh hưởng và bị ảnh hưởng bởi gần như tất cả các quyết định kinh tế công cũng như tư. Tuy nhiên, họ là một nhóm quan trọng mà ý kiến của họ thường không được lắng nghe”¹. Ở nước ta hiện nay, tình trạng xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng đang có xu hướng mở rộng về phạm vi, gia tăng về số lượng và nghiêm trọng về tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi. Để bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cần phải có hệ thống pháp luật đồng bộ, trong đó có pháp luật hình sự.

1. Khái niệm tội phạm xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng

Để đưa ra khái niệm tội phạm xâm hại quyền lợi của người tiêu dùng, chúng ta cần làm rõ một số vấn đề liên quan đến dấu hiệu pháp lý của loại tội này, như: chủ thể, khách thể, đặc biệt là đối tượng tác động của nó.

Điều 1 Pháp lệnh Bảo vệ người tiêu dùng quy định: “Người tiêu dùng là người mua, sử dụng hàng hóa cho mục đích tiêu dùng, sinh hoạt của cá nhân, gia đình và tổ chức”. Dự thảo 4 Luật Bảo vệ người tiêu dùng đưa ra định nghĩa đầy đủ hơn: “Người tiêu dùng” là các cá nhân, tổ chức mua hoặc sử dụng hợp pháp hàng hoá, dịch vụ không nhằm mục đích kinh doanh”. Từ hai định nghĩa trên có thể thấy, với tư cách là đối tượng của tội phạm xâm hại quyền lợi, người tiêu dùng có thể là: người mua

và sử dụng hàng hóa, dịch vụ đã mua cho chính bản thân họ; người mua hàng hóa, dịch vụ cho người khác, cho gia đình hoặc cho tổ chức sử dụng; cá nhân, gia đình, tổ chức sử dụng hàng hóa, dịch vụ do người khác mua hoặc do được cho, tặng.

Theo Luật Bảo vệ người tiêu dùng của Cộng hòa Pháp, thì người tiêu dùng là cá nhân trực tiếp mua, thụ hưởng các hàng hóa, dịch vụ và trực tiếp tiêu thụ không bao gồm những người mua đi, bán lại hàng hóa, dịch vụ². Nói cách khác, người tiêu dùng là người sử dụng hàng hóa, dịch vụ với mục đích tiêu dùng chứ không phải mục đích kinh doanh.

Như vậy, để trở thành người tiêu dùng và là đối tượng xâm hại của tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng, một người cần phải tham gia vào quan hệ tiêu dùng bằng các hành vi mua

(*) *ThS, Viện Nhà nước và Pháp luật.*

(1) Xem bài “Tiêu dùng quốc tế 2009: Chống thực phẩm độc với trẻ em”, <http://vietnamnet.vn/bvkh/2009/03/836118/>

(2) Xem *Droit de la consommation*, Jean Calais Aulois, Dalloz 1993.

và sử dụng hoặc sử dụng, hàng hóa, dịch vụ.

Khách thể của Tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng là quyền lợi của người tiêu dùng. Theo Bản hướng dẫn của Liên hợp quốc về Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 1985, thì người tiêu dùng có 8 quyền cần bảo vệ, trong đó có hai quyền rất quan trọng là khách thể bảo vệ của luật hình sự gồm: quyền an toàn về tính mạng, sức khỏe; quyền lợi về kinh tế khi sử dụng sản phẩm, dịch vụ. Có thể nói, khách thể của tội phạm xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng giống như khách thể của tội xâm phạm sở hữu và tội xâm phạm sức khỏe người khác. Nhưng nó phát sinh trong quan hệ tiêu dùng - một quan hệ đặc thù, đồng thời có những khác biệt về đối tượng tác động, mục đích, động cơ thực hiện tội phạm nên nó trở thành tội phạm xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng. Ví dụ, một cửa hàng xăng dầu chỉnh sửa đồng hồ đo đếm trong thời gian dài gây thiệt hại lớn cho quyền lợi kinh tế của người tiêu dùng, thì xét cho cùng, đây là hành vi gian dối - một dạng lừa đảo để chiếm đoạt tài sản. Hay một nhà máy chế biến sữa tươi đưa chất độc hại vào sản phẩm gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe của người tiêu dùng cũng là một dạng hành vi xâm hại tính mạng, sức khỏe người khác. Tuy nhiên, nó không được xếp vào nhóm tội xâm phạm tính mạng, sức khỏe vì mục đích, động cơ của tội phạm không phải là xâm phạm tính mạng sức khỏe của người khác.

Về mặt khách quan, tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng được thể hiện dưới nhiều hành vi khách quan. Ở Việt Nam, mỗi năm có tới 4.000 - 5.000 hành vi vi phạm quyền lợi người tiêu dùng có thể bị xử phạt hành chính³. Những hành vi vi phạm này có thể khái quát theo nhóm sau: hành vi cung cấp thông tin sai lệch về sản phẩm hàng hóa dịch vụ gây nhầm lẫn dẫn đến thiệt hại cho người tiêu dùng (quảng cáo gian dối, làm giả nhãn mác...); hành vi sản xuất, buôn bán hàng có chất lượng thấp hoặc độc hại; hành vi gian lận trong cung

cấp hàng hóa, dịch vụ (lừa dối về trọng lượng, dung tích... hàng hóa); hành vi ép buộc, quấy rối người tiêu dùng...

Quan hệ tiêu dùng là quan hệ dân sự. Quyền của người tiêu dùng với tư cách là một giá trị xã hội cũng có các mức độ khác nhau, tương ứng với đó là những mức độ bảo vệ khác nhau. Mức độ thấp nhất là để người tiêu dùng tự bảo vệ quyền lợi của mình bằng việc sử dụng pháp luật thuộc lĩnh vực luật tư: dân sự, thương mại. Mức độ bảo vệ thứ hai là xử phạt hành chính. Để không cản trở các quan hệ kinh tế, dân sự và tránh can thiệp quá sâu vào những tranh chấp liên quan đến quyền lợi người tiêu dùng, Nhà nước chỉ coi những hành vi xâm hại quyền lợi người tiêu dùng là tội phạm và sử dụng mức độ bảo vệ cao nhất bằng luật hình sự đối với những hành vi xâm hại quyền lợi người tiêu dùng có tính chất nguy hiểm cao thể hiện ở việc gây hậu quả nghiêm trọng cho tính mạng, sức khỏe và kinh tế của người tiêu dùng. Điều đó thể hiện ở những dấu hiệu định tính và định lượng như: số lượng lớn, đã bị xử lý hành chính, gây hậu quả nghiêm trọng.

Chủ thể của tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng là thương nhân, theo luật hình sự Việt Nam thì không bao gồm pháp nhân. Thương nhân là chủ thể của tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng là nhà sản xuất, nhà phân phối, nhà cung cấp, bán lẻ. Những người sản xuất, cung cấp hàng hóa không nhằm mục đích kinh doanh như tặng, cho... hoặc trao đổi các loại sản phẩm tự nhiên không được gọi là hàng hóa thì không phải là chủ thể của loại tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng.

Từ những phân tích trên, có thể đưa ra khái niệm: *Tội phạm xâm hại quyền lợi của người tiêu dùng là những hành vi sản xuất, buôn bán, phân phối hàng hóa, dịch vụ của thương nhân với động cơ vụ lợi và mục đích lợi nhuận xâm hại nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe, lợi ích kinh tế của người tiêu dùng được quy định trong Bộ luật Hình sự.*

(3) Phát biểu của ông Phạm Quang Viễn - Phó Cục trưởng Cục quản lý thị trường, Bộ Công thương tại Hội thảo quốc tế «Pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng - Kinh nghiệm quốc tế, thực trạng và triển vọng ở Việt Nam» do Viện Nhà nước và Pháp luật phối hợp với Viện KASS, CHLB Đức phối hợp tổ chức ngày 12- 13/11/2009 tại Hà Nội.

2. Tội phạm xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng trong luật hình sự Việt nam

Sự xuất hiện tình trạng xâm hại quyền lợi người tiêu dùng có từ rất sớm trong lịch sử xã hội loài người. Tuy nhiên, quy mô, tính chất, mức độ của nó phụ thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội, phong tục tập quán và văn hóa tiêu dùng của người dân ở mỗi thời kỳ, mỗi quốc gia khác nhau. Một quy luật tất yếu là khi sản xuất, giao lưu hàng hóa càng phát triển và sôi động, số lượng người tiêu dùng và nhu cầu tiêu dùng càng lớn thì việc xâm hại quyền lợi người tiêu dùng nói chung và tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng nói riêng ngày càng gia tăng. Đồng thời, đòi hỏi của xã hội đối với sự điều chỉnh của pháp luật trong lĩnh vực này ngày càng cao.

Tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng đã xuất hiện trong pháp luật hình sự nước ta từ rất sớm, trong Bộ luật Hồng Đức. Bộ luật Hồng Đức đã có những quy định nhằm bảo vệ người tiêu dùng như “Trong các chợ tại kinh thành và thôn quê, những người mua, bán không theo đúng cân, thước, thăng, đấu của Nhà nước mà tự làm riêng của mình để mua bán thì xử tội biếm một tư” hoặc “Những người làm đồ khí, vật dụng giả dối, vải lụa ngắn hẹp để đem bán thì bị tội xung, biếm một tư hàng hóa để xung công”⁴.

Trước năm 1986, việc sản xuất, kinh doanh hàng hóa và nhu cầu tiêu dùng của người tiêu dùng được Nhà nước kiểm soát bằng các chỉ tiêu pháp lệnh. Việc phân phối hàng hóa từ các cơ sở sản xuất của Nhà nước đến tay người tiêu dùng do hệ thống mậu dịch quốc doanh đảm nhiệm. Thời kỳ này, quan hệ tiêu dùng chỉ là quan hệ giữa Nhà nước và người tiêu dùng chứ không phải quan hệ giữa thương nhân và người tiêu dùng. Chính vì vậy, trong giai đoạn này, Nhà nước đã kiểm soát một cách chủ động hệ thống sản xuất, phân phối hàng hóa và tình trạng xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng. Vì vậy, vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cũng như vấn đề tội phạm xâm hại quyền lợi

người tiêu dùng chưa đặt ra gay gắt.

Kể từ khi các yếu tố của thị trường hiện diện trong nền kinh tế - xã hội nước ta, nhất là khi chúng ta mở cửa hội nhập với sự phát triển nhanh chóng của sản xuất, kinh doanh, thì tình trạng xâm hại quyền lợi người tiêu dùng và tội phạm trong lĩnh vực này không ngừng gia tăng. Theo Thống kê của Tổng Cục cảnh sát nhân dân thì trong khoảng thời gian từ năm 2002 đến 2007, cơ quan chức năng đã phát hiện 1.092 vụ với 1.486 đối tượng sản xuất buôn bán hàng giả, trong đó đã xử lý hình sự được 162 vụ, 109 đối tượng. Trong 3 năm 2005 - 2008, lực lượng quản lý thị trường trong cả nước đã phát hiện 9.567 vụ vi phạm liên quan đến kinh doanh xăng dầu, 28,8% trong tổng số 4.300 điểm bán lẻ xăng dầu có biểu hiện vi phạm về cân đo, chất lượng xăng dầu⁵. Nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong nền kinh tế thị trường, trong giai đoạn mở cửa hội nhập, Bộ luật Hình sự (BLHS) năm 1999 đã sửa đổi kịp thời theo hướng hình sự hóa, tội phạm hóa một số hành vi nguy hiểm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng, đồng thời chuẩn hóa một số tội danh đã có trong BLHS năm 1985.

Trong BLHS hiện hành có 8 tội thuộc nhóm tội phạm xâm hại quyền lợi người tiêu dùng nằm ở 2 Chương: Các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế (Chương XVI) và Các tội xâm hại an toàn công cộng, trật tự công cộng (Chương XIX), bao gồm: Tội sản xuất, buôn bán hàng giả (Điều 156); Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, thuốc phòng bệnh (Điều 157); Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là thức ăn dùng để chăn nuôi, phân bón, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, giống cây trồng vật, vật nuôi (Điều 158); Tội đầu cơ (Điều 160); Tội lừa dối khách hàng (Điều 162); Tội vi phạm các quy định về cung ứng điện (Điều 177); Tội vi phạm các quy định về khám bệnh, chữa bệnh, sản xuất, pha chế thuốc, cấp phát thuốc, bán thuốc hoặc dịch vụ y tế khác (Điều 242); Tội vi phạm các quy

(4) Điều 91, 95 Quốc triều hình luật, Bản dịch của Viện sử học, Nxb. Pháp lý, Hà Nội 1991.

(5) Báo cáo tình hình tội phạm sản xuất buôn bán hàng giả và xâm phạm sở hữu trí tuệ năm 2002 – 2007 của Tổng cục cảnh sát nhân dân.



Ảnh: S.T

định về vệ sinh an toàn thực phẩm (Điều 244).

Đặc điểm chung của các tội phạm nói trên là đều xâm phạm trật tự quản lý kinh tế của Nhà nước; trật tự công cộng; lợi ích của người tiêu dùng. Đối tượng của các tội phạm này đều là hàng hóa, dịch vụ và người tiêu dùng. Phần lớn các hành vi xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng bị coi là tội phạm khi nó gây hậu quả ở mức độ nghiêm trọng (số lượng lớn) hoặc có nhân thân xấu (đã bị xử lý hành chính) trừ tội quy định tại Điều 157.

So với BLHS năm 1985, vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đã được nhận thức và phản ánh một cách đúng đắn và cụ thể hơn trong BLHS năm 1999. Trước hết là việc tách Tội làm hàng giả, buôn bán hàng giả quy định tại Điều 167 thành hai tội mới: Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, thuốc phòng bệnh và Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là là thức ăn dùng để chăn nuôi, phân bón, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, giống cây trồng, vật nuôi. Việc tách tội danh này về mặt lý luận là tách dấu hiệu định khung hình phạt nặng của một tội thành các tội độc lập nặng hơn⁶. Sự điều chỉnh này có ý nghĩa cho việc phân hóa tội phạm và cá thể hóa trách nhiệm hình sự, theo đó, hành vi sản xuất, buôn bán hàng giả là lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh có tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội cao hơn nhiều so với các loại hàng giả khác.

3. Hoàn thiện pháp luật hình sự bảo vệ người tiêu dùng

Trong BLHS, có thể tìm thấy các hành vi xâm hại quyền lợi người tiêu dùng trong hai Chương: Các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế (Chương XVI) và Các tội xâm hại an toàn công cộng, trật tự công cộng (Chương XIX).

Hiện nay, Nghị định số 06/2008/NĐ-CP ngày 16/01/2008 - quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thương mại - được dùng làm văn bản giải thích khái niệm hàng giả trong BLHS. Theo văn bản này thì có tới 4 nhóm hàng bị coi là hàng giả bao gồm: giả chất lượng và công dụng; giả mạo nhãn hàng hoá, bao bì hàng hoá; giả mạo về sở hữu trí tuệ theo quy định tại Điều 213 Luật Sở hữu trí tuệ; các loại đề can, nhãn hàng hoá, bao bì hàng hoá, tem chất lượng, tem chống giả, phiếu bảo hành, hàng hoá có nội dung giả mạo tên, địa chỉ thương nhân, nguồn gốc hàng hoá, nơi sản xuất, đóng gói, lắp ráp hàng hoá. Tuy nhiên, BLHS hiện hành chưa có sự phân biệt cụ thể khái niệm hàng hóa là hàng giả và hàng kém chất lượng. Từ đó dẫn đến sự đồng nhất giữa hàng hóa làm giả nhãn mác, kiểu dáng, bao bì, vi phạm về đăng ký... (hàng giả về hình thức) với hàng hóa kém chất lượng, hàng hóa độc hại gây nguy hiểm cho sức khỏe người tiêu dùng. Bởi trong thực tế, hàng giả về hình thức không phải bao giờ cũng là hàng hóa kém chất lượng hay độc hại. Ngược lại, hàng thật về hình thức không có nghĩa là không có loại hàng hóa kém chất lượng hay độc hại.

Mặt khác, trên thị trường hiện nay còn trôi nổi rất nhiều loại hàng hóa không nguồn gốc, không nhãn mác, không kiểm định chất lượng nhưng nó lại không làm giả một loại hàng thật nào. Nếu theo quy định của BLHS hiện hành thì những hành vi sản xuất, buôn bán loại hàng hóa này sẽ bị xử lý về Tội sản xuất, buôn bán hàng giả mặc dù bản chất đây không phải là hàng giả. Dưới góc độ quyền lợi người tiêu dùng, điều người ta quan tâm và cần bảo vệ nhất là lợi ích kinh tế: trả tiền mua hàng hóa với đúng giá trị của nó và tính mạng, sức khỏe

(6) Xem Nguyễn Ngọc Hòa, Cấu thành tội phạm - Lý luận và thực tiễn, Nxb. CAND, 2004.

của con người phải được bảo vệ, con người phải được sử dụng hàng hóa an toàn. Thậm chí trong thực tế, hàng giả về hình thức có khi chất lượng còn đảm bảo và giá rẻ hơn nhiều so với hàng thật, và nó không xâm hại đến quyền lợi người tiêu dùng. Chính vì vậy, nếu nói đến bảo vệ người tiêu dùng bằng pháp luật hình sự thì phải có sự phân biệt rành mạch giữa hàng giả và hàng không đảm bảo chất lượng. Ví dụ: người sản xuất thuốc chữa bệnh không có nhãn mác, không được đăng ký lưu hành nhưng loại thuốc này không hề gây độc hại cho sức khỏe, có tác dụng chữa bệnh rất hiệu quả thì theo luật hiện hành, họ vẫn bị truy cứu trách nhiệm hình sự về Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, thuốc phòng bệnh theo Điều 157 BLHS. Như vậy, mục đích khi tách Điều 167 thành hai điều Điều 157 và 158 của BLHS năm 1999 quy định hai tội mới với sự nghiêm khắc và mức phạt cao hơn của Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, thuốc phòng bệnh so với Tội làm hàng giả về hình thức là không đạt được. Theo chúng tôi, nhiều khi vấn đề hàng giả là câu chuyện của hành vi cạnh tranh không lành mạnh, xâm phạm sở hữu trí tuệ liên quan đến việc xâm hại trật tự quản lý kinh tế, trật tự công cộng và quyền lợi của nhà sản xuất chứ không phải là quyền lợi người tiêu dùng.

Chúng tôi cho rằng, không thể gộp hành vi sản xuất, buôn bán hàng giả về hình thức với hành vi sản xuất, buôn bán kém chất lượng, độc hại gây nguy hiểm cho tính mạng, sức khỏe, quyền lợi kinh tế của người tiêu dùng. Chính vì vậy, cần thiết kế lại các điều 156, 157, 158 thành 4 điều quy định cho bốn loại tội phạm mới: Tội làm hàng giả; Tội sản xuất, buôn bán hàng kém chất lượng và độc hại gây nguy hiểm cho tính mạng, sức khỏe người tiêu dùng; Tội sản xuất, buôn bán hàng kém chất lượng, độc hại là lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, thuốc phòng bệnh; Tội sản xuất, buôn bán hàng kém chất lượng, độc hại là thức ăn dùng để chăn nuôi, phân bón, thuốc thú y, giống cây trồng, vật nuôi. Luật hình sự ở một số quốc gia cũng quy định theo hướng tách bạch khách thể

xâm hại là quyền lợi người tiêu dùng với khách thể là trật tự quản lý kinh tế... (BLHS Trung Quốc quy định các tội: Tội sản xuất, tiêu thụ hàng giả, thuốc giả không đảm bảo tiêu chuẩn vệ sinh; Tội sản xuất, tiêu thụ, pha trộn nguyên liệu không phải là thực phẩm mà có độc tố; Tội sản xuất, tiêu thụ thuốc xấu mà gây nguy hại cho sức khỏe người khác...; BLHS Nhật Bản cũng có một chương riêng quy định về tội làm hàng giả).

Để thỏa mãn nhu cầu tiêu dùng không chỉ có hàng hóa mà còn có các loại hình dịch vụ. Chính vì vậy, dịch vụ cũng là một loại đối tượng của tội phạm mà thông qua đó, tội phạm xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng. Thế nhưng, trong BLHS Việt Nam, đối tượng của tội phạm xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng là dịch vụ chưa được đề cập, dẫn đến tình trạng rất nhiều hành vi cung cấp dịch vụ kém chất lượng xâm hại nghiêm trọng đến quyền lợi của người tiêu dùng nằm ngoài sự điều chỉnh của pháp luật hình sự. Ví dụ: các dịch vụ khuyến mãi gian dối, các dịch vụ giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, giáo dục, y tế không đảm bảo chất lượng gây thiệt hại rất lớn cho người tiêu dùng... Thế nhưng, để xử lý hình sự hành vi này thì không có căn cứ pháp lý bởi Tội làm hàng giả của chúng ta vẫn chỉ giới hạn ở hàng hóa thông thường.

Ngoài ra, trong lĩnh vực sản xuất, lưu thông hàng hóa còn rất nhiều hành vi của thương nhân gây thiệt hại nghiêm trọng cho người tiêu dùng nhưng chưa được tội phạm hóa. Đó là những hành ép buộc, quấy rối người tiêu dùng, trốn tránh nghĩa vụ bảo hành... Đề nghị cần tội phạm hóa những hành vi vi phạm này trong BLHS.

Trước tình trạng vi phạm pháp luật và tội phạm xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng đang diễn ra phổ biến hiện nay, quyền lợi người tiêu dùng - một loại quyền con người - đang bị xâm phạm và đe dọa xâm phạm nghiêm trọng thì việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng bằng pháp luật hình sự là điều hết sức cần thiết. ■

Một số phương pháp luận về xây dựng khối đoàn kết tôn giáo trong tư tưởng Hồ Chí Minh

■ NGÔ MINH THUẬN*

Sau hơn hai thập niên đổi mới, hiện nay đất nước ta đang đẩy mạnh hội nhập toàn cầu hóa nền kinh tế. Bên cạnh những thời cơ thuận lợi đem lại, chúng ta còn phải đối mặt với rất nhiều thách thức lớn; đặc biệt là trước âm mưu “diễn biến hòa bình” của các thế lực phản động trong và ngoài nước đang hàng ngày, hàng giờ tìm cách lợi dụng những vấn đề về tự do tôn giáo, dân chủ, nhân quyền... để tìm cách phá vỡ khối đoàn kết toàn dân, đoàn kết tôn giáo, tạo ra những mâu thuẫn bất đồng trong Đảng và trong nhân dân, thông qua đó làm suy yếu hệ thống chính trị ở Việt Nam. Quan triệt và vận dụng tư tưởng Hồ Chí Minh về đoàn kết tôn giáo, chúng ta sẽ thực hiện thành công việc xây dựng khối đoàn kết toàn dân, đoàn kết tôn giáo; đồng thời góp phần quan trọng vào việc thực hiện thắng lợi đường lối chiến lược cách mạng Việt Nam “Độc lập dân tộc, tiến lên chủ nghĩa xã hội”.

1. Tích cực tuyên truyền, khai thác các giá trị nhân bản trong các tôn giáo nhằm tập hợp lực lượng toàn dân

Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, muốn đoàn kết tôn giáo cần phải tích cực tuyên truyền, giáo dục và vận động đồng bào tín đồ các tôn giáo đi theo cách mạng. Trong quá trình tuyên truyền, giáo dục cần khai thác tốt các giá trị nhân bản, giá trị đạo đức trong các học thuyết tôn giáo nhằm tập hợp lực lượng tín đồ yêu nước trong các tôn giáo tham gia xây dựng khối đoàn kết toàn dân, đoàn kết tôn giáo. Nét nổi bật nhất trong phương pháp trên của Người là sự tiếp thu có chọn lọc các tư tưởng nhân văn, đạo đức trong các tôn giáo trên nền tảng của chủ nghĩa

yêu nước nhằm hướng tới mục tiêu “Độc lập dân tộc, thống nhất Tổ quốc”. Vì vậy, trong suốt quá trình vận động đồng bào tín đồ các tôn giáo, Người luôn lấy tấm gương và đức hy sinh của các nhà sáng lập ra học thuyết các tôn giáo cùng với nhiều bài nói, bài viết và những lời văn của các bậc thánh hiền rút ra trong kinh Phật, kinh Thánh trên cơ sở chọn lọc, chuyển tiếp hài hòa những ngôn từ của các bậc tiền bối vào việc thực hành đạo đức trong đời sống xã hội cho thích hợp với thời đại của dân chúng mà tinh thần cơ bản không hề thay đổi, coi đó làm cơ sở nền tảng trong việc tập hợp lực lượng và giáo dục lòng yêu nước đến đồng bào tín đồ các tôn giáo. Trong suốt quá trình vận động

(*) Khoa Triết học và Chính trị học - Học viện Chính sách và Phát triển

đồng bào tín đồ các tôn giáo đi theo cách mạng, Người đã có nhiều bài nói, bài viết sử dụng tinh thần trong các giáo lý để tập hợp nhân dân. Ngày 20/9/1964 trên báo Chủ nghĩa, Người lấy tinh thần kinh Thánh để giáo dục tinh thần đoàn kết tôn giáo trong nhân dân: “Kinh Thánh có câu: ý dân là ý Chúa, con đường yêu nước mà đồng bào đang đi là hoàn toàn đúng, tôi mong các vị phụ lão, các vị giám mục, linh mục hãy hái khuyến khích tín đồ trong mọi công việc ích nước, lợi dân. Lương giáo đoàn kết, cả nước đồng lòng”¹. Bên cạnh đó, Người còn nêu cao tinh thần nhân văn, đạo đức và đức hy sinh cao cả của Đức Thiên Chúa, Đức Phật nhằm kêu gọi giáo dân, Phật tử phấn đấu noi theo và tích cực đấu tranh để giải phóng dân tộc, thống nhất Tổ quốc. Người nói: “Chúa Cơ đốc sinh ra làm gương mọi giống phúc đức như: hy sinh vì nước, vì dân, làm gương lao động, công bằng ruộng đất, tin thờ Chúa bằng tinh thần” Và “chúng ta kháng chiến cứu nước, thi đua tăng gia sản xuất và tiết kiệm, cải cách ruộng đất làm cho người cày có ruộng, tín ngưỡng tự do. Như thế là những việc Chính phủ và nhân dân ta làm đều hợp với tinh thần Phúc âm, thế là chúng ta đã làm theo lòng đại từ bi của Đức Phật Thích Ca; noi theo tinh thần cao cả của Chúa Giê - su, kháng chiến để đưa giống nòi ra khỏi khổ ải nô lệ, và cũng là để giữ gìn quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo”². Những bài nói, bài viết của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã có sức mạnh tinh thần rất to lớn, đã lay động và lôi kéo rất nhiều hàng ngũ giáo sỹ, tu sỹ cùng các tín đồ tôn giáo yêu nước chân chính tích cực tham gia vào các cuộc đấu tranh vì mục tiêu: “Độc lập dân tộc, thống nhất Tổ quốc”.

Như vậy, Chủ tịch Hồ Chí Minh là người tiên phong trong công tác vận động, tuyên truyền và giáo dục đồng bào tín đồ các tôn giáo tham gia xây dựng thành công khối đoàn kết tôn giáo. Là một nhà hoạt động cách mạng chuyên nghiệp, nhưng khác với các nhà hoạt động cách mạng khác, Người có sự kế thừa, vận dụng và kết hợp

hài hòa các giá trị tinh hoa văn hóa nhân loại trong nhiều học thuyết tôn giáo và học thuyết xã hội, để kêu gọi, tập hợp đồng bào vào một mặt trận chung. Nhờ đó, Người đã nhanh chóng quy tụ được sức mạnh của khối đoàn kết toàn dân, đoàn kết tôn giáo hướng vào sự nghiệp cứu nước, giải phóng dân tộc, thống nhất Tổ quốc. Đây chính là phương pháp cách mạng khoa học, sáng tạo mang đậm tính nhân văn sâu sắc của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Phương pháp trên đã góp phần quan trọng vào việc đấu tranh làm thất bại mọi âm mưu xâm lược của thực dân Pháp và sau này là đế quốc Mỹ ở Việt Nam. Thắng lợi của cuộc cách mạng giải phóng dân tộc ở Việt Nam, thực chất là thắng lợi của tư tưởng đại đoàn kết toàn dân, đoàn kết tôn giáo mang tính chiến lược cách mạng của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

2. Tôn trọng giáo chủ, tranh thủ tinh cảm của các giáo sỹ và quan tâm đến lợi ích của toàn dân

Trong quá trình xây dựng khối đoàn kết tôn giáo, Chủ tịch Hồ Chí Minh không chỉ tôn trọng quyền tự do tín ngưỡng, tự do tôn giáo của nhân dân mà còn tỏ rõ lòng tôn kính, cầu thị học hỏi những ưu điểm tiến bộ từ hàng ngũ các Giáo chủ, Giáo sỹ, Linh mục, Đức Cha và các chức sắc tu hành, cũng như học hỏi từ những người sáng lập ra các học thuyết tôn giáo. Người nói Học thuyết Khổng Tử có ưu điểm của nó là tu dưỡng đạo đức cá nhân. Tôn giáo Giê - su có ưu điểm của nó là lòng nhân ái cao cả. Chủ nghĩa Mác có ưu điểm của nó là phương pháp làm việc biện chứng. Chủ nghĩa Tôn Dật Tiên có ưu điểm là chính sách của nó phù hợp với điều kiện ở nước ta.

Khổng Tử, Giê - su, Các Mác chẳng có những ưu điểm đó sao? Họ là những người mưu cầu hạnh phúc cho loài người, mưu cầu hạnh phúc cho xã hội.

Nếu hôm nay họ còn sống trên đời này, nếu họ hợp nhau thành một khối, tôi tin rằng họ

(1) Hồ Chí Minh Toàn tập, Tập 11, Nxb. CTQG, HN, 1996, tr.314.

(2) Hồ Chí Minh Toàn tập, Tập 7, Nxb. CTQG, HN, 1996, tr.197.

nhất định sẽ chung sống với nhau hòa bình như những người bạn thân thiết. Tôi cố gắng làm người học trò nhỏ của các vị ấy”³.

Ngoài ra, trong suốt quá trình vận động đồng bào tín đồ các tôn giáo tham gia xây dựng khối đoàn kết tôn giáo, Người có rất nhiều bài nói, bài viết đề cập đến công lao, đức hy sinh của những bậc tiền bối đã sáng lập ra các học thuyết tôn giáo ở các mức độ và khía cạnh khác nhau với thái độ tôn kính. Người nói: “Đức Giê - su hy sinh cho loài người được tự do, hạnh phúc”⁴; “Phật Thích ca là tấm gương đại từ, đại bi, cứu khổ, cứu nạn, muốn cứu chúng sinh ra khỏi khổ nạn...”⁵. Bên cạnh việc Chủ tịch Hồ Chí Minh tôn trọng những bậc tiền bối đã sáng lập ra các học thuyết tôn giáo, thì Người luôn chủ động và cố gắng làm hết sức mình để vun đắp cho “phần xác no ấm, phần hồn được thông dong”.

Chính bằng thái độ và tình cảm tôn trọng giáo chủ, tranh thủ tình cảm của các giáo sỹ và quan tâm đến lợi ích của toàn dân, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã lôi kéo được đông đảo đồng bào tín đồ yêu nước tham gia xây dựng khối đoàn kết toàn dân, đoàn kết tôn giáo, góp phần quan trọng trong việc thực hiện thắng lợi mục tiêu “Độc lập dân tộc, thống nhất Tổ quốc”.

3. Phân biệt giữa tổ chức giáo dân chân chính với các tổ chức và cá nhân giả danh tôn giáo

Chủ tịch Hồ Chí Minh nhận định, muốn thực hiện thành công sự nghiệp cách mạng, trước hết phải xây dựng thành công khối đoàn kết toàn dân; đặc biệt là đoàn kết đồng bào tín đồ các tôn giáo. Do đó, để làm tốt nhiệm vụ trên, người làm cách mạng phải phân biệt được rõ “bạn - thù”; tổ chức và cá nhân giáo dân chân chính với các tổ chức và cá nhân giả danh tôn giáo, muốn lợi dụng vấn đề tín ngưỡng, tôn giáo, đức tin để nhằm chia rẽ khối đoàn kết dân tộc, đoàn kết tôn giáo, làm phương hại đến lợi ích

của Tổ quốc và nhân dân. Vì vậy, Chủ tịch Hồ Chí Minh là người tiên phong trên mặt trận đấu tranh vạch trần các tổ chức và cá nhân đội lốt tôn giáo nhằm phá vỡ thành quả cách mạng của nhân dân, với quan điểm và lập trường rõ ràng “hãy xem họ làm, và đừng vội nghe họ nói”; tức phải dựa vào suy nghĩ, hành động cụ thể chứ không dựa vào vài ba lời lẽ xu nịnh, xúi giục, gây ra sự bất hòa trong Đảng và trong nhân dân. Người khẳng định, giáo dân chân chính phải là người yêu nước, có tinh thần đoàn kết dân tộc. Kẻ giả danh tôn giáo là những người phản Chúa, can tâm “bán nước, cầu vinh” làm tay sai cho giặc. Do đó, để phân biệt được rõ “chính - tà”, “bạn - thù”, Người luôn nhấn mạnh đến vai trò và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ làm công tác tôn giáo, công tác dân vận, phải có ý thức bền bỉ, kiên trì mới phân biệt được đâu là tổ chức giáo dân chân chính và đâu là tổ chức và cá nhân giả danh tôn giáo. Thực tế chỉ ra, trong suốt quá trình hoạt động cách mạng, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kiên trì, bền bỉ đấu tranh chống lại những kẻ giả danh tôn giáo nhằm bảo vệ khối đoàn kết tôn giáo trong nhân dân, đồng thời “tẩy trừ những bọn phản Chúa, hại quốc, hại dân”. Người nói: “Những người Việt Nam theo Pháp và bù nhìn, chẳng những là Việt gian, mà cũng là giáo gian. Còn những đồng bào Công giáo kháng chiến mới là tín đồ chân chính của Đức Chúa, vì những đồng bào ấy thật thà phụng sự Đức Chúa, phụng sự Tổ quốc”⁶, “Ngô Đình Diệm là người Công giáo, cũng giống như Giu - đã là người Công giáo, Ngô Đình Diệm đã lợi dụng Chúa để làm ô danh Chúa, lợi dụng đồng bào để giết hại đồng bào”⁷. Cùng với việc Chủ tịch Hồ Chí Minh kiên quyết, bền bỉ đấu tranh vạch trần các tổ chức và cá nhân giả danh tôn giáo nhằm phá vỡ khối đoàn kết dân tộc, đoàn kết tôn giáo, thì Người còn kiên trì, nhẫn

(Xem tiếp trang 49)

(3) *Nho giáo xưa và nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, năm 1991, tr.15-16.

(4) *Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 1*, Nxb. CTQG, HN, tr.50.

(5) *Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 5*, Nxb. CTQG, HN, tr.179.

(6) *Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 6*, Nxb. CTQG, HN, 1995, tr.443.

(7) GS.TS Lê Hữu Nghĩa, PGS.TS Nguyễn Đức Lữ đồng chủ biên, *Tư tưởng Hồ Chí Minh về tôn giáo và công tác tôn giáo*, Nxb. Tôn giáo, Hà Nội, 2003, tr. 25.

LUẬT VỀ MUA BÁN DOANH NGHIỆP: BÌNH LUẬN NGẮN TỪ GÓC NHÌN QUẢN TRỊ CÔNG TY

■ PHẠM DUY NGHĨA *

Mua bán và sáp nhập công ty (M&A) đã xuất hiện và có thể sẽ trở nên sôi động hơn ở nước ta, nhất là khi các nhà đầu tư từ Trung Hoa đại lục rùng rinh tiền bạc bắt đầu nhòm tới các nguồn tài nguyên và kênh tiêu thụ ở Việt Nam. Giúp tái cấu trúc doanh nghiệp, lưu chuyển vốn, mua bán và sáp nhập doanh nghiệp có thể có lợi cho năng lực cạnh tranh quốc gia. Về chi tiết, việc mua bán hay sáp nhập thường gồm nhiều công đoạn, diễn ra bằng nhiều cách, với sự tham gia của nhiều lực lượng chuyên gia, trong đó chuyên gia pháp lý thường đóng những vai trò lớn trong xác định doanh nghiệp mục tiêu, nhận diện các yếu tố tạo nên giá thành, giúp thương thảo và thiết kế các hợp đồng cũng như làm thủ tục nội bộ trong công ty mua cũng như công ty bán và những thủ tục hành chính khác với cơ quan nhà nước để hoàn tất việc mua bán. Đang có một cuộc tranh luận trong giới làm chính sách về việc liệu nước ta có nên có một đạo luật về mua bán công ty hay không? Để góp phần vào cuộc

tranh luận đó, bài viết ngắn dưới đây bước đầu tìm hiểu và bàn luận về một số khía cạnh pháp lý có thể cần được lưu tâm trong quá trình mua bán công ty.

Đối tượng mua bán: Trên thực tế, các loại hình doanh nghiệp đều có thể được mua bán, thậm chí các quyền lợi trong các liên danh không hình thành nên pháp nhân cũng có thể được mua bán. Tuy nhiên, luật pháp không mấy quan tâm đến việc mua bán ki-ốt trên chợ hay cửa hàng của một tiểu thương, kể cả việc mua lại doanh nghiệp tư nhân (DNTN), phần vốn trong hợp danh hay các công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) tư nhân. Về cơ bản, quyền mua bán thuộc tự do khế ước; thuận mua vừa bán, miễn là không có những dấu hiệu làm cho việc mua bán có nguy cơ trở nên vô hiệu. Sự quan tâm của người làm luật chỉ tăng lên trong việc mua bán doanh nghiệp nhà nước (DNNN) - vì đó là bán của công cho tư nhân; và mua bán các công ty cổ phần hoặc việc mua bán tạo nên sự lũng đoạn của độc quyền cản trở cạnh tranh bình thường. Thường thì luật pháp không mấy

(*) PGS, TS, Khoa Luật - Đại học Kinh tế TP. HCM.

quan tâm đến việc mua bán công ty phải diễn ra như thế nào - không Nhà nước nào có thể thông thái hơn giới doanh nhân, việc tính toán mua bán bằng cách nào là tự do của họ. Nhà nước chỉ quan tâm để bảo vệ những lợi ích nhất định, ví dụ: (i) bảo vệ cạnh tranh, (ii) bảo vệ doanh nghiệp trong nước trước nguy cơ bị thôn tính bởi các tập đoàn nước ngoài, (iii) bảo vệ các cổ đông nhỏ có thể bị lừa gạt qua các cuộc mua bán, (iv) bảo vệ chủ nợ và người làm công trong công ty.

Cơ sở pháp lý: Nếu nhìn nhận như vậy, việc mua bán công ty có liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau, ví dụ: (i) các quy định về cổ phần hoá, cho thuê và khoán kinh doanh DNN, (ii) các quy định của pháp luật đầu tư - liên quan tới những điều kiện, bảo hộ, thủ tục và các hạn chế hay khuyến khích đầu tư, (iii) các quy định liên quan đến pháp luật hợp đồng, (iv) các quy định của Luật Doanh nghiệp - liên quan tới thủ tục đăng ký lại, đăng ký bỏ sung doanh nghiệp và bảo vệ chủ nợ hoặc cổ đông trong quản trị công ty, (v) các quy định của Luật Chứng khoán - đặc biệt liên quan đến nghĩa vụ minh bạch thông tin, bảo vệ cổ đông và giám sát của cơ quan nhà nước khi cần thiết, (vi) sự giám sát của cơ quan quản lý cạnh tranh. Khung khổ pháp lý cho những can thiệp này của Nhà nước vào hoạt động mua bán doanh nghiệp hiện nay đã tồn tại rải rác ít nhất trong 04 đạo luật, bao gồm: Luật Đầu tư 2005, Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Chứng khoán 2006, Luật Cạnh tranh 2004. Cơ sở chung cho tự do khế ước có thể tìm thấy trong Bộ luật Dân sự 2005. Như vậy, cho rằng số lượng các vụ sáp nhập và mua bán công ty ở Việt Nam chưa phát triển do thiếu khung khổ pháp lý cũng chỉ là một ý kiến. Bởi thế, gợi ý cho rằng cần có một nghị định của Chính phủ hoặc một đạo luật riêng về mua bán sáp nhập doanh nghiệp, e rằng còn khá thiếu cơ sở. Trên thực tế, có cung sẽ có cầu, nếu nhu cầu mua và thôn tính doanh nghiệp xuất hiện, ví dụ trong lĩnh vực ngân hàng và tài chính, chứng khoán, kinh doanh khoáng sản, viễn thông, sẽ xuất hiện những cuộc tái cấu trúc quy mô lớn. Môi trường kinh doanh của Việt

Nam chưa thực sự chín muồi cho sự ra đời của những công ty lớn, thì mua bán, sáp nhập khó xuất hiện thành một trào lưu.

Quan tâm của quản trị công ty: Mua bán công ty trở thành một mối quan tâm đáng kể trong quản trị công ty, nhất là khi thông tin về vụ mua bán bị rò rỉ ra bên ngoài, có thể ảnh hưởng rất trái chiều tới tâm lý các cổ đông và tâm lý những người lãnh đạo trong công ty. Được thiết kế dưới nhiều hình thức, mua bán công ty có thể diễn ra với việc phát hành cổ phần mới, ưu tiên bán cho các cổ đông chiến lược, tặng vốn điều lệ, ký kết các liên minh chiến lược, sáp nhập, trở thành hệ thống đại lý phân phối hay bao tiêu. Về bản chất, mua công ty là giành lấy quyền kiểm soát quản lý nội bộ trong công ty mục tiêu, dù hình thức kiểm soát có thể rất khác nhau. Nếu mục đích thôn tính công ty có dấu hiệu thù địch, ví dụ nhằm loại bỏ đối thủ cạnh tranh, chủ ý tạo thông tin giả để ép giá trong thương thảo... thì thương vụ mua bán công ty cần được quan tâm hơn bởi các quy định của Luật Cạnh tranh và Luật Chứng khoán.

Bảo vệ cổ đông: Nguyên tắc đáng lưu tâm nhất trong quản trị công ty - đó là quyền cơ bản của các cổ đông - nhất là các cổ đông phổ thông nhỏ phải được đảm bảo. Những quyền ấy, về cơ bản bao gồm: (i) quyền được có thông tin đủ, đúng, kịp thời, (ii) quyền được tự do chuyển nhượng cổ phần mà không bị làm khó dễ bởi thủ tục chuyển nhượng và đăng ký cổ phiếu, (iii) quyền được dự phần mua cổ phiếu phát hành thêm tương ứng với tỷ lệ cổ phiếu đang nắm giữ với những điều kiện thương mại bình đẳng trong cùng loại cổ phần, (v) quyền được dự họp hoặc uỷ quyền dự họp các đại hội cổ đông, (vi) quyền yêu cầu sử dụng các công cụ giám sát, thậm chí khởi kiện các lãnh đạo công ty nếu những người này có dấu hiệu vi phạm nghĩa vụ của người quản lý công ty. Trong các vụ mua bán công ty thông qua phát hành thêm cổ phần, cần lưu ý giá và các điều kiện thương mại khi phát hành thêm cổ phần cần được bình đẳng trong cùng loại cổ phần. Thêm nữa, các quy định về công bố thông tin về chuyển nhượng cổ phần theo Luật Chứng

khoán 2006 phải được tuân thủ. Đây là điểm rất then chốt, bởi thiếu thông tin kịp thời thì năng lực phản ứng của các cổ đông nhỏ hầu như rất thấp. Quyền được “bỏ phiếu bằng chân” - tức là rút khỏi công ty - của các cổ đông nhỏ hầu như khó thực hiện nếu các thiết chế giám sát thông tin không hoạt động hiệu quả.

Hội đồng quản trị có đủ quyền và có trách nhiệm: Nguyên tắc lớn thứ hai trong quản trị công ty là ban lãnh đạo, chủ yếu bao gồm các thành viên hội đồng quản trị (HĐQT), phải có đủ quyền và hành xử một cách có trách nhiệm đối với công ty. Điều ấy có nghĩa rằng đại hội cổ đông chỉ nên là những người bỏ tiền đầu tư, việc sử dụng tiền ấy như thế nào nên dành phần lớn cho HĐQT đề xuất hoặc quyết định. Trong mua bán công ty, điều này liên quan đến việc giữ bí mật tình hình thương thảo với các đối tác là công ty mục tiêu. Hội đồng làm việc theo nguyên tắc mỗi người một phiếu, phe thiểu số có thể cản trở đa số (chỉ cần 2/5 người chống lại là các nghị quyết của HĐQT không thể thông qua). Cũng như vậy, các thành viên ban kiểm soát đều có thể được tham dự các phiên họp của HĐQT, đều có quyền nhận tài liệu và phát biểu - họ chỉ không có quyền biểu quyết. Nếu các thương vụ mua bán doanh nghiệp được đưa ra bàn luận ở HĐQT thì nguy cơ rò rỉ thông tin chắc là rất lớn; nếu ảnh hưởng của thương vụ đó tới các nhóm cổ đông khác nhau, thậm chí đối kháng nhau, thì tâm lý tranh chấp về quyền lợi giữa các nhóm cổ đông có thể làm cho những phiên họp của HĐQT hoặc đại hội cổ đông trở nên căng thẳng. Những điều này về lâu dài chưa hẳn đã có lợi cho công ty và các cổ đông.

Vai trò của các quy chế nội bộ: Từ thực trạng đó, xuất hiện một nhu cầu làm sao để các giám đốc vừa đủ quyền tự do thương thảo và hành xử một cách kín đáo, khôn ngoan; song cũng phải có trách nhiệm với công ty và không thể lạm dụng vị thế của mình để bóc lột công ty. Ở các nước khác, HĐQT dành khá nhiều thời gian để thống nhất về các quy chế quản lý nội bộ (bylaw); trong khi cổ đông dành quyền chỉ định kiểm toán độc lập và quyền đề xuất

các thành viên HĐQT không điều hành và độc lập (independent directors) nhằm cân bằng và chế ước quyền lực trong công ty. Ở Việt Nam các công ty đã có Thư ký công ty hoặc Thư ký HĐQT, nhiều công ty có Ban pháp chế và thuê nhiều công ty luật tư vấn thường xuyên, song dường như quyền lực vẫn dồn khá lớn cho các chức danh Chủ tịch HĐQT và TGD công ty; các quy chế giám sát nội bộ đối với hai chức danh này chưa thật phổ biến. Ban kiểm soát, nếu là người làm công và hưởng lương trong công ty, thì khả năng giám sát HĐQT rất thấp.

Không chỉ thiếu luật, thiếu cả động lực thi hành: Cơ quan nhà nước không nên quá bận tâm với việc hướng dẫn M&A phải nên như thế nào, qua bao nhiêu bước, với những thủ tục gì và được những ai cấp phép. Các giao dịch mua bán công ty về cơ bản là tự do khế ước, đã là khế ước thì các bên tự tìm thông tin, tự mặc cả giá thành, tự lo lấy thương vụ. Chỉ có điều cần xác định rõ thái độ của Nhà nước khi can thiệp vào những thương vụ đó.

Nếu Nhà nước quan tâm bảo vệ cổ đông nhỏ - thì phải chú tâm vào chất lượng, sự đầy đủ và kịp thời của các thông tin mà ban lãnh đạo công ty phải cung cấp cho Sở Giao dịch chứng khoán hoặc cơ quan nhà nước. Dù đã được quy định bởi Luật Chứng khoán 2006, song việc thực thi còn rất ẻoải, người vi phạm không bị xử phạt đúng mức và nghiêm khắc, sự coi thường và nhờn với pháp luật khó tránh khỏi (đối chiếu với nước ngoài, không khỏi ngạc nhiên trong pháp luật chứng khoán của họ có vô số tội danh nếu vi phạm nghĩa vụ công bố thông tin, trộm cắp của cổ đông suy cho cùng cũng là trộm cắp, thậm chí ở quy mô lớn, tác động xấu hơn rất nhiều cho xã hội, trong khi một vụ trộm vặt hơn 500.000 VNĐ đã có thể bị xử lý hình sự).

Nếu nhà nước quan tâm đến bảo vệ cạnh tranh - tức là bảo vệ người tiêu dùng và động lực cho phát triển kinh tế, thì quyền lực (năng lực, quyền điều tra, quyền truy xét, quyền ban hành các phán quyết có hiệu lực như bản án) của Cục Quản lý cạnh tranh và Hội đồng Cạnh tranh phải được thực thi. Điều này đáng tiếc còn rất ít được quan tâm; sự lũng đoạn của

độc quyền của các tập đoàn nước ngoài và thậm chí khả năng thao túng thị trường của không ít tập đoàn quốc doanh trong nước đâu đó vẫn còn tồn tại, thậm chí độc quyền của DNNN còn khó chống đỡ hơn vì chúng được hậu thuẫn bởi Nhà nước.

Nếu Nhà nước quan tâm bảo vệ các chủ nợ và trật tự công, thì phải ưu tiên xây dựng một hệ thống đăng ký kinh doanh độc lập - chia sẻ thông tin mang tính quốc gia, không nên bị cát cứ bởi các Sở Kế hoạch và Đầu tư các tỉnh. Có thể cần thảo luận thêm các thủ tục hành chính cần thiết để mua bán công ty nên được giới hạn bởi những thủ tục nào và các thủ tục ấy được thiết kế vì lợi ích của ai.

Giám sát tự do khế ước - xây dựng các thiết chế đáng tin cậy: Trong một vụ mua bán công ty, không ai giám sát ban lãnh đạo tốt hơn là chính các cổ đông; cảm nhận về độc quyền không ai nhạy hơn là người tiêu dùng. Nếu mua

bán công ty là tự do khế ước - thì giám sát họ mạnh nhất là từ sức ép của các cổ đông. Những người ấy phải được đảm bảo tổ quyền, tức là quyền được nại ra toà án khi cần thiết để bảo vệ quyền lợi của mình. Thủ tục nộp đơn, nghĩa vụ chứng minh và hiệu lực của bản án cho các cổ đông cùng loại (class action) phải được thiết kế đơn giản hơn cho cổ đông và dồn nghĩa vụ gánh chịu án phí cũng như nghĩa vụ chứng minh cho các giám đốc. Chỉ khi ấy toà án mới đáng tin cậy hơn đối với các cổ đông nhỏ.

Nói cách khác, ngoài các thảo luận để sửa hoặc làm thêm luật cho hoạt động mua bán công ty, theo thiên nghĩ của chúng tôi, cũng nên nghĩ tới các *thiết chế thi hành pháp luật* và bằng những cải cách nhỏ, cụ thể, từng bước làm cho các thể chế này độc lập, chuyên nghiệp; giúp bảo vệ lợi ích công cộng một cách hiệu quả hơn. ■

Một số phương pháp luận ...

(Tiếp theo trang 45)

lại với những lời lẽ chân tình, tha thiết và một tấm lòng nhân đạo chủ nghĩa mở rộng, vị tha cho những kẻ lầm đường, lạc lối. Người nói: “Trừ bọn Việt gian ít người, đồng bào ai cũng có lòng yêu nước; tuy có một số đồng bào lầm lạc, qua một thời gian, những người ấy dần dần giác ngộ trở về với Tổ quốc”⁸.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã phân biệt rõ “chính - tà”, “bạn - thù”; phân biệt các tổ chức giáo dân chân chính với tổ chức và cá nhân giả danh tôn giáo. Qua sự phân biệt rõ ràng đã góp phần củng cố và tăng cường khối đoàn kết tôn

giáo, tạo ra sự đồng thuận trong Đảng và trong nhân dân hướng đến thực hiện thắng lợi mục tiêu “Độc lập dân tộc, thống nhất Tổ quốc”.

*

* *

Ngày nay, tư tưởng Hồ Chí Minh vẫn còn nguyên giá trị thực tiễn và khoa học trong công tác vận động đồng bào tín đồ các tôn giáo tham gia xây dựng khối đoàn kết tôn giáo; đồng thời góp phần quan trọng vào việc đấu tranh và ngăn chặn kịp thời các âm mưu muốn lợi dụng vấn đề tín ngưỡng, tôn giáo, dân chủ, nhân quyền... để nhằm chia rẽ tôn giáo, dân tộc, làm phương hại đến lợi ích của quốc gia, dân tộc Việt Nam. Vận dụng sáng tạo tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng khối đoàn kết tôn giáo, chúng ta sẽ củng cố, xây dựng và tăng cường khối đoàn kết tôn giáo ở Việt Nam hiện nay, tạo nên sức mạnh to lớn để thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ vì dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. ■

(8) Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 5, Nxb. CTQG, HN, 1995, tr.442.

MỐI LIÊN HỆ GIỮA DI SẢN THỪA KẾ KHÔNG PHỤ THUỘC VÀO NỘI DUNG DI CHỨC VỚI DI SẢN THỪA KẾ THEO DI CHỨC

■ VŨ THỊ LAN HƯƠNG*

Phần di sản dành cho người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc lần đầu tiên được quy định trong Thông tư 81 ngày 24/7/1981 của Tòa án nhân dân tối cao. Theo Thông tư này, nếu bằng di chúc người có di sản định đoạt, vì lợi ích của người khác, một phần tài sản lớn hơn giá trị của di sản trừ đi giá trị các “phần tài sản cho những người thừa kế bắt buộc” thì các phần di sản được hưởng theo di chúc sẽ bị cắt giảm theo yêu cầu của những người này. Những người “thừa kế bắt buộc” bao gồm vợ, chồng; con chưa thành niên, con đã thành niên nhưng không có khả năng lao động, bố mẹ già yếu và túng thiếu. Phần này được ấn định bằng *hai phần ba suất của một người thừa kế theo pháp luật*.

Kế thừa các quy định tại Thông tư 81, Pháp lệnh Thừa kế năm 1990 bổ sung: 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật được tính bằng cách giả định toàn bộ di sản được chia theo pháp luật (Điều 20). Pháp lệnh cũng thay cụm từ “phần tài sản cho những người thừa kế bắt buộc” thành “những người được hưởng di

sản không phụ thuộc vào nội dung di chúc”.

Sau Pháp lệnh Thừa kế, Bộ luật Dân sự (BLDS) 1995 và 2005 tiếp tục quy định về vấn đề này. Cụ thể, Điều 669 BLDS năm 2005 quy định về người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc như sau: “Những người sau đây vẫn được hưởng phần di sản bằng hai phần ba suất của một người thừa kế theo pháp luật, nếu di sản được chia theo pháp luật, trong trường hợp họ không được người lập di chúc cho hưởng di sản hoặc chỉ cho hưởng phần di sản ít hơn hai phần ba suất đó, trừ khi họ là những người từ chối nhận di sản theo quy định tại Điều 642 hoặc họ là những người không có quyền hưởng di sản theo quy định tại khoản 1 Điều 643 của Bộ luật này:

1. Con chưa thành niên, cha, mẹ, vợ, chồng;
2. Con đã thành niên mà không có khả năng lao động.

Người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc được hưởng một phần di sản tối thiểu bằng 2/3 một suất theo luật được xác định bằng cách giả định toàn bộ di sản chia theo

(*) *ThS. Giảng viên Bộ môn luật, Đại học Lao động xã hội.*

pháp luật”

Mục đích của quy định này nhằm bảo vệ quyền lợi của cha, mẹ, vợ, chồng, con của người để lại di sản trước những quyết định bất lợi đối với họ. Đây đều là những người có mối quan hệ thân thiết gần gũi nhất với người để lại di sản. Cả phương diện pháp lý cũng như đạo lý đều quy định rằng: việc chăm sóc, nuôi dưỡng những người này là bổn phận của người để lại di sản. Bổn phận ấy không chỉ được thực hiện khi người để lại di sản còn sống, mà ngay cả khi họ chết đi thì bổn phận ấy sẽ vẫn tiếp tục được thực hiện bằng việc người để lại di sản để lại một phần tài sản của mình cho cha, mẹ vợ chồng con cái của họ. Nếu những người này, vì một lý do nào đó mà không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ bổn phận của mình thì pháp luật - bằng những quy định của mình - sẽ ấn định cho những người có quan hệ gần gũi với người này luôn được hưởng một phần di sản từ khối di sản của người đó để lại. Đó chính là phần di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc. Phần di sản dành cho người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc là một phần di sản được trích ra từ khối tài sản của người chết để lại sau khi đã thanh toán xong các nghĩa vụ về tài sản.

Chúng ta biết rằng, dựa vào hình thức dịch chuyển tài sản từ người chết sang cho người còn sống, pháp luật thừa kế chia di sản thành hai loại: di sản thừa kế theo di chúc và di sản thừa kế theo pháp luật.

Nếu việc dịch chuyển tài sản theo ý chí của người để lại di sản được thể hiện trong một bản di chúc có hiệu lực pháp luật, phần di sản được dịch chuyển đó được gọi là di sản thừa kế theo di chúc. Phần di sản thừa kế theo di chúc sẽ được phân cho những người thừa kế theo di chúc theo ý chí của người lập di chúc. Đối chiếu với đặc điểm này, di sản không phụ thuộc vào nội dung di chúc không thể là di sản thừa kế theo di chúc bởi lẽ, phần di sản này hoàn toàn nằm ngoài ý chí của người lập di chúc. Người lập di chúc đã không chỉ định cho những người này được hưởng di sản trong di chúc của mình. Điều này thể hiện ngay tại tên gọi của

điều luật “người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc”.

Nếu người chết không lập di chúc hoặc tuy có lập nhưng di chúc nhưng di chúc không phù hợp với yêu cầu của pháp luật thì di sản của họ được phân chia theo pháp luật, phần di sản đó được gọi là di sản thừa kế theo pháp luật. Tuy nhiên, tại Điều 675 BLDS quy định những trường hợp thừa kế theo pháp luật không có khoản nào đề cập đến việc di chuyển phần di sản được hưởng không phụ thuộc vào nội dung di chúc cho những người thừa kế được liệt kê tại Điều 669 là thừa kế theo pháp luật.

Như vậy, có thể khẳng định *di sản dành cho người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc cũng không phải là di sản thừa kế theo pháp luật*. Điều này còn được thể hiện trong việc dịch chuyển phần di sản này cho những người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc. Nếu xác định đây là di sản thừa kế theo pháp luật thì theo nguyên tắc nó sẽ phải được chia đều cho tất cả những người thừa kế của người để lại di sản, mỗi người sẽ được hưởng “một suất”, nhưng theo quy định tại Điều 669 thì phần di sản này chỉ được chia cho *một số* những người thuộc hàng thừa kế thứ nhất của người để lại di sản (con đã thành niên chỉ được nhận phần di sản này khi thỏa mãn điều kiện “không đủ khả năng lao động”) và mỗi người chỉ được hưởng *2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật*.

Điều 669 quy định người được thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc là những người thừa kế thuộc hàng thừa kế thứ nhất của người để lại di sản. Tuy nhiên, không phải tất cả những người ở hàng thừa kế thứ nhất của người để lại di sản đều là người được hưởng thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc; để được nhận phần di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc những người này còn phải thỏa mãn các điều kiện:

- Người lập di chúc không cho họ hưởng di sản hoặc chỉ cho hưởng phần di sản ít hơn hai phần ba suất của một người thừa kế theo pháp luật (2/3 một suất theo luật được xác định bằng cách giả định toàn bộ di sản chia

theo pháp luật)

- Không thuộc trường hợp những người từ chối nhận di sản theo quy định tại Điều 642 BLDS

- Không thuộc trường hợp những người không có quyền hưởng di sản theo quy định tại Khoản 1 Điều 643 BLDS

Khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện nói trên, thì những người này sẽ được hưởng một phần di sản tối thiểu bằng 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là họ hưởng di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc với tư cách là gì? Có phải với tư cách là “người thừa kế” hay không?

Pháp luật gọi những đây là những “người thừa kế” không phụ thuộc vào nội dung di chúc có nghĩa là pháp luật coi đây là những người thừa kế của người để lại di sản. Tuy nhiên, nếu coi đây là “người thừa kế” thì về nguyên tắc họ phải thuộc một trong hai loại: *hoặc là người thừa kế theo di chúc hoặc là người thừa kế theo pháp luật*. Nhưng ở đây, người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc không thể là người thừa kế theo di chúc bởi lẽ, như trên đã phân tích - việc họ nhận di sản nằm ngoài ý chí của người lập di chúc. Họ cũng không thể là người thừa kế theo pháp luật, bởi lẽ phần di sản họ được nhận không phải là di sản thừa kế theo pháp luật.

Chính vì vậy, theo chúng tôi, những người này nên được gọi là những “*người được hưởng di sản*” không phụ thuộc vào nội dung di chúc” - giống như cách gọi trong Pháp lệnh Thừa kế - thì hợp lý hơn là “người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc”. Vì vậy, tên gọi của Điều 669 nên được sửa lại là: “Người hưởng di sản không phụ thuộc vào nội dung của di chúc” thay vì “Người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung của di chúc” như cách gọi của BLDS hiện nay.

Với tư cách là người được hưởng di sản, những người này có một số quyền mà những người thừa kế khác không có, đó là quyền được ưu tiên thanh toán phần của mình từ di sản, được yêu cầu những người thừa kế theo di chúc, theo pháp luật và những người được

di tặng phải khấu trừ phần của họ trong trường hợp di sản được nhận vẫn chưa đủ 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật.

Điều 669 quy định: những người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc sẽ luôn được hưởng một phần di sản tối thiểu bằng 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật nếu di sản được chia theo pháp luật, trong trường hợp họ không được người lập di chúc cho hưởng di sản hoặc chỉ cho hưởng phần di sản ít hơn hai phần ba suất đó. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật được tính trên cơ sở nào? Trên toàn bộ khối di sản thừa kế của người chết để lại hay trên phần di sản sau khi đã thanh toán toàn bộ nghĩa vụ về tài sản và các khoản chi phí liên quan đến thừa kế theo thứ tự ưu tiên thanh toán được quy định tại Điều 683 Bộ luật Dân sự? Người được thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc sẽ được hưởng phần di sản này trong những trường hợp nào?

Để giải đáp những vấn đề này chúng ta cần xác định di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc trong mối liên hệ với di sản thừa kế theo di chúc.

Phần di sản dành cho người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc là một phần di sản nằm trong khối tài sản của người chết để lại. Vì vậy, cũng giống như di sản thừa kế theo di chúc ta chỉ có thể xác định phần di sản dành cho người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc sau khi đã thanh toán các nghĩa vụ về tài sản và các khoản chi phí liên quan đến thừa kế theo thứ tự ưu tiên thanh toán được quy định tại Điều 683 BLDS gồm: chi phí hợp lý theo tập quán cho việc mai táng; tiền cấp dưỡng còn thiếu; tiền trợ cấp cho người sống nương nhờ; tiền công lao động; tiền bồi thường thiệt hại; thuế và các khoản nợ khác đối với Nhà nước; tiền phạt; các khoản nợ khác đối với cá nhân, pháp nhân hoặc chủ thể khác; chi phí cho việc bảo quản di sản; các chi phí khác...

Nếu nghĩa vụ tài sản và các khoản chi phí liên quan đến thừa kế lớn hơn hoặc bằng tổng giá trị di sản thừa kế của người chết để lại thì sẽ không còn di sản để chia thừa kế cũng như

di sản dành cho người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc.

Nếu nghĩa vụ tài sản và các khoản chi phí liên quan đến thừa kế nhỏ hơn so với tổng giá trị di sản chia thừa kế, chúng ta xem xét các trường hợp sau:

Thứ nhất: Giả định không có di chúc hoặc di chúc không có hiệu lực

- Nếu không có di chúc hoặc di chúc không có hiệu lực toàn bộ, toàn bộ di sản được chia theo pháp luật, không còn di sản thừa kế theo di chúc, do đó vấn đề thừa kế không phụ thuộc

vào nội dung di chúc cũng không được đặt ra. Những người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc sẽ được nhận phần di sản của mình với tư cách là người thừa kế theo pháp luật.

- Nếu di chúc không có hiệu lực một phần, di sản thừa kế theo di chúc sẽ bị giảm do phần di sản không có hiệu lực sẽ bị chia theo pháp luật. Phần di sản thừa kế theo di chúc có thể tiếp tục bị giảm nếu người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc vẫn chưa nhận đủ phần của mình (bằng 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật).

Ví dụ: Ông X có 3 người thừa kế theo pháp luật là bà A-vợ ông X và hai người con đã thành niên và có khả năng lao động là B và C. Trước khi chết, ông X lập di chúc định đoạt khối di sản trị giá 180 triệu của mình; trong đó ông cho bà A được hưởng 10 triệu, B và C mỗi người được hưởng 55 triệu, còn 60 triệu ông cho E hưởng với điều kiện E phải gây thương tích nặng cho F (là một người mà ông X rất ghét khi còn sống).

Để xác định phần di sản thừa kế theo di chúc có bị cắt giảm hay không, trước hết phải xác định phần thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc mà bà A được hưởng.

Ông X có 3 người thừa kế theo pháp luật, do đó một suất thừa kế theo pháp luật là: $180 : 3 = 60$ triệu đồng. Bà A được hưởng 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật: $60 \times 2/3 = 40$ triệu đồng

Việc ông X định đoạt 60 triệu cho E hưởng là bất hợp pháp. Vì vậy, phần di chúc liên quan đến phần 60 triệu đó là không có hiệu lực và sẽ bị chia theo pháp luật cho bà A, và hai con là B và C, mỗi người được hưởng: $60 : 3 = 20$ triệu đồng

Tổng số phần di sản mà bà A được hưởng theo di chúc và theo pháp luật là: $10 + 20 = 30$ triệu đồng. Còn thiếu 10 triệu nữa mới đủ 40 triệu (2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật)

Phần 10 triệu này sẽ phải được lấy từ phần di sản thừa kế theo di chúc của B và C.

Di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc: 40 triệu đồng

Di sản thừa kế theo di chúc bằng: 180 triệu - 60 triệu (phần di sản liên quan đến phần di chúc không có hiệu lực) - 40 triệu (phần di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc) = 80 triệu đồng.

Từ ví dụ trên, chúng ta có thể thấy sự chuyển hóa từ di sản thừa kế theo di chúc và di sản thừa kế theo pháp luật thành di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc (10 triệu thừa kế theo di chúc của bà A và 10 triệu thừa kế theo di chúc bị cắt giảm của B và C và phần 20 triệu đồng chia theo pháp luật). Nói cách khác, phần di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc của bà A được cấu thành từ phần di sản thừa kế theo di chúc và di sản thừa

kế theo pháp luật, nhưng bà A nhận phần di sản này không phải với tư cách người thừa kế theo di chúc hay người thừa kế theo pháp luật mà lại là người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc. Đây là điểm rất khác biệt của di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc với di sản thừa kế theo di chúc và di sản thừa kế theo pháp luật. Đối với di sản thừa kế theo di chúc và di sản thừa kế theo pháp luật, việc nhận một trong hai phần di sản này không làm triệt



Ảnh: S.T

tiêu quyền của người thừa kế trong việc nhận phần di sản kia. Nói cách khác, một người thừa kế có thể mang cùng một lúc hai tư cách - vừa có thể là người thừa kế theo di chúc, vừa có thể là người thừa kế theo pháp luật. Nhưng sẽ không thể xảy ra trường hợp một người vừa là người thừa kế theo di chúc vừa là người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc hoặc vừa là người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc vừa là người thừa kế theo pháp luật trừ khi cùng một lúc họ được nhận di sản thừa kế từ nhiều chủ thể độc lập mà đối với chủ thể này họ là người thừa kế theo di chúc, đối với chủ thể kia họ lại là người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc.

Thứ hai: giả định di chúc được lập hoàn toàn hợp pháp và có hiệu lực toàn bộ

Trường hợp 1: người lập di chúc định đoạt toàn bộ di sản trong di chúc

- Nếu người lập di chúc cho những người thuộc diện thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc hưởng một phần di sản lớn hơn hoặc bằng 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật. Lúc này, quyền lợi tối thiểu của những người thuộc diện được hưởng thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc đã được bảo đảm. Do đó, không phát sinh vấn đề thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc. Phần di sản thừa kế theo di chúc được giữ nguyên

theo đúng sự định đoạt của người lập di chúc.

- Nếu người lập di chúc không cho người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc hưởng di sản, hoặc tuy có cho nhưng cho hưởng ít hơn 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật. Trong trường hợp này, người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc sẽ vẫn được hưởng 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật (được tính bằng cách giả định toàn bộ di sản được chia theo pháp luật). Di sản thừa kế theo di chúc là phần di sản còn lại sau khi đã lấy tổng giá trị di sản thừa kế trừ đi tổng số di sản mà những người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc được hưởng.

Trường hợp 2: Người lập di chúc chỉ định đoạt một phần di sản trong di chúc.

Lúc này, di sản thừa kế được chia thành hai phần: một phần di chuyển theo di chúc và phần còn lại theo pháp luật. Để xác định có hay không phần di sản không phụ thuộc vào nội dung di chúc ta phải tiến hành cộng phần di sản mà những người thuộc diện thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc được hưởng theo di chúc với phần di sản được hưởng theo pháp luật. Nếu kết quả bằng hoặc lớn hơn 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật, di sản thừa kế theo di chúc được giữ nguyên theo đúng sự định đoạt của người lập di chúc; nếu kết quả ấy nhỏ hơn 2/3 suất của một người thừa

kế theo pháp luật thì di sản thừa kế theo di chúc là phần di sản còn lại sau khi đã trừ đi phần còn thiếu trong phần di sản mà người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc được hưởng.

Từ những điều vừa trình bày trên đây, cho phép chúng ta rút ra nhận xét: trong mỗi liên hệ với di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc, di sản chia thừa kế có thể sẽ là một thành phần cấu tạo nên phần di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc. Nếu người lập di chúc càng hạn chế phần di sản được hưởng của người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc trong di chúc thì phần di sản thừa kế theo di chúc bị cắt giảm cho đủ 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật sẽ càng lớn. Một người sẽ không thể đồng thời vừa nhận phần di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc vừa nhận phần di sản thừa kế theo di chúc. Họ chỉ có thể là một trong hai: hoặc là người thừa kế theo di chúc hoặc là người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc - nếu như phần di sản họ nhận được chưa đủ 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật.

Nghiên cứu quy định của pháp luật về di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc vẫn còn một số vấn đề tồn tại sau:

Thứ nhất: Khối di sản dùng làm căn cứ cho việc tính 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật có bao gồm di sản thờ cúng và di tặng hay không?

Điều 669 BLDS quy định: người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc sẽ được hưởng 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật “được xác định bằng cách giả định toàn bộ di sản chia theo pháp luật”. Để xác định 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật ta phải giả định rằng: nếu không có di chúc thì khối di sản này sẽ được chia như thế nào? Bởi vậy, phải lấy toàn bộ di sản thừa kế (bao gồm cả phần di tặng và phần di sản dùng vào việc thờ cúng) chia cho tất cả những người thừa kế theo pháp luật để xác định hai phần ba suất của một người thừa kế theo pháp luật. Có như vậy mới bảo đảm được quyền lợi của những người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc.

Thứ hai: Việc cắt giảm phần di sản chia thừa kế, di tặng và di sản dùng vào việc thờ cúng để đảm bảo quyền lợi của người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc sẽ được thực hiện theo thứ tự như thế nào?

Trước hết, chúng ta cần phải khẳng định: di sản thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc không phải là một khoản nợ của người để lại di sản. Vì nếu coi đây là một khoản nợ (là nghĩa vụ tài sản) của người để lại di sản thì nó phải được thanh toán theo thứ tự ưu tiên được quy định tại Điều 683 của BLDS năm 2005. Do đây không phải là nghĩa vụ tài sản của người chết để lại, nên phần di sản chia thừa kế sẽ không phải đem ra thanh toán cho phần di sản này trước tiên. Để đảm bảo quyền lợi của người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung di chúc, trong trường hợp người lập di chúc không cho hoặc cho hưởng ít hơn 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật thì cả di sản chia thừa kế, di tặng và di sản dùng vào việc thờ cúng sẽ bị cắt giảm đồng thời và theo tỷ lệ.

Thứ ba: Những người sau đây có được coi là nhân suất để tính một suất thừa kế theo luật không?

- Những người không có quyền hưởng di sản: Những người không có quyền hưởng di sản bao gồm cả những người thừa kế theo pháp luật và những người thừa kế theo di chúc. Nhưng để được coi là một nhân suất để tính một suất theo luật thì ta chỉ xem xét nếu họ là người thừa kế theo pháp luật của người lập di chúc. Đây là những người đáng lẽ được hưởng di sản nhưng do có những hành vi trái pháp luật, trái đạo đức nên pháp luật không cho họ hưởng di sản. Theo Điều 643, những người này bao gồm: a) Người bị kết án về hành vi cố ý xâm phạm tính mạng, sức khỏe hoặc về hành vi ngược đãi nghiêm trọng, hành hạ người để lại di sản, xâm phạm nghiêm trọng danh dự, nhân phẩm của người đó; b) Người vi phạm nghiêm trọng nghĩa vụ nuôi dưỡng người để lại di sản; c) Người bị kết án về hành vi cố ý xâm phạm tính mạng người thừa kế khác nhằm hưởng một phần hoặc toàn bộ phần di sản mà người thừa kế đó có quyền hưởng; d) Người có hành vi lừa dối, cưỡng ép

hoặc ngăn cản người để lại di sản trong việc lập di chúc; giả mạo di chúc, sửa chữa di chúc, hủy di chúc nhằm hưởng một phần hoặc toàn bộ di sản trái với ý chí của người để lại di sản.

Những người này có được coi là nhân suất khi xác định một suất theo luật hay không, hiện nay còn tồn tại hai quan điểm. Quan điểm thứ nhất cho rằng, đây là những người đáng lẽ được hưởng di sản nhưng do có những hành vi trái đạo đức, trái pháp luật nên họ bị pháp luật tước đi quyền hưởng di sản. Do đó, họ không còn là người thừa kế theo pháp luật của người để lại di sản. Vì vậy không được tính họ vào nhân suất để xác định một suất theo luật. Quan điểm thứ hai cho rằng, cho dù bị tước quyền hưởng di sản nhưng những người này vẫn phải được coi là nhân suất để tính một suất theo luật vì nếu không như vậy dễ dẫn đến trường hợp “kỷ phần bắt buộc” có thể ít hơn bằng hay thậm chí lớn hơn một suất của một người thừa kế theo pháp luật trong trường hợp bình thường.

Theo chúng tôi, quan điểm thứ nhất hợp lý hơn, bởi lẽ, cách tính 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật là giả định di sản được chia theo pháp luật. Nếu di sản được chia theo pháp luật thì đương nhiên sẽ không thể chia cho những người bị tước quyền hưởng di sản. Vì vậy, những người này không được coi là một nhân suất để tính 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật.

- Những người bị người để lại di chúc truất quyền hưởng di sản: Đây là những người thừa kế theo pháp luật của người để lại di sản. Nếu không có di chúc hoặc di chúc vô hiệu, di sản được chia theo pháp luật thì đương nhiên họ sẽ được hưởng di sản. Sở dĩ họ không được hưởng di sản bởi vì người lập di chúc đã truất quyền hưởng di sản của họ. Vì vẫn là người thừa kế theo pháp luật của người để lại di sản, nếu di sản được chia theo pháp luật họ vẫn được hưởng di sản thừa kế, do đó, họ phải được coi là nhân suất khi tính một suất theo luật.

- Những người từ chối quyền hưởng di sản: Đây có thể là những người thừa kế theo pháp luật cũng có thể là những người thừa kế theo di chúc. Họ có quyền hưởng di sản theo pháp luật

cũng như theo di chúc (nếu người lập di chúc cho họ hưởng). Về vấn đề người từ chối hưởng di sản có được coi là nhân suất để xác định 2/3 suất của một người thừa kế theo pháp luật hay không theo chúng tôi phải chia làm hai trường hợp: (a) Nếu người từ chối chỉ là người thừa kế theo di chúc (không thuộc diện và hàng thừa kế, không có quan hệ hôn nhân, huyết thống nuôi dưỡng với người để lại di sản) thì đương nhiên họ không phải là nhân suất khi xác định một suất thừa kế theo luật (bởi lẽ nếu di sản được chia theo pháp luật thì không chia cho những người này). (b) Nếu người từ chối nhận di sản là người thừa kế theo di chúc đồng thời là người thừa kế theo luật của người để lại di sản thì cần phải xác định: nếu họ chỉ từ chối việc nhận di sản theo di chúc thì họ vẫn là người thừa kế theo luật, do vậy, họ là nhân suất để xác định một suất thừa kế theo luật; nếu họ từ chối việc nhận di sản theo pháp luật thì họ không phải là người thừa kế theo luật nữa. Do vậy họ không phải là một nhân suất khi xác định một suất thừa kế.

Về vấn đề này, BLDS Cộng hòa Pháp có quy định rất rõ ràng: “Người thừa kế khước từ di sản được coi như chưa bao giờ là người thừa kế” (Điều 785). Nếu theo quan điểm này thì người từ chối hưởng di sản sẽ không được coi là một nhân suất khi xác định một suất thừa kế theo luật.

- Người thừa kế chết trước hoặc chết cùng thời điểm với người để lại di sản: Trường hợp khi có người thừa kế theo pháp luật chết trước hoặc chết cùng thời điểm với người để lại di sản nhưng người này có con hoặc cháu được thừa kế thế vị theo Điều 677 thì theo chúng tôi, người này vẫn được coi là nhân suất khi xác định suất của một người thừa kế theo pháp luật.

Còn nếu người thừa kế chết trước hoặc chết cùng thời điểm với người để lại di sản nhưng người này không có con hoặc cháu được thừa kế thế vị, trong trường hợp này, nếu di sản được chia theo pháp luật, pháp luật cũng không chia di sản cho những người này, bởi vậy họ sẽ không được coi là nhân suất khi xác định suất của một người thừa kế theo pháp luật. ■

DECENTRALIZATION

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN TRÊN THẾ GIỚI

■ NGUYỄN ĐĂNG DUNG *

■ VŨ CÔNG GIAO **

Decentralization (thường được dịch sang tiếng Việt là phân quyền, tản quyền, phân cấp quản lý hành chính nhà nước...) là một vấn đề không mới trong lịch sử tổ chức quyền lực nhà nước của nhân loại nhưng chỉ được chú tâm nghiên cứu trong một vài thập kỷ gần đây. Đến nay, decentralization trở thành một xu hướng phổ biến ở nhiều quốc gia, khu vực trên thế giới. Mặc dù vậy, do tính chất rộng lớn và phức tạp của nó, vẫn còn nhiều khía cạnh lý luận và thực tiễn về decentralization cần được nghiên cứu làm rõ, đặc biệt là về những yêu cầu của decentralization trong bối cảnh đặc thù của mỗi quốc gia. Ở Việt Nam hiện nay, phân cấp quản lý nhà nước được coi là một trong những mục tiêu của cải cách hành chính, vì vậy, việc nghiên cứu những khía cạnh lý luận, thực tiễn, kinh nghiệm và các mô hình decentralization trên thế giới để ứng dụng vào điều kiện cụ thể của nước ta là rất cần thiết.

1. Khái niệm decentralization

Từ trước đến nay đã có nhiều định nghĩa về decentralization, như:

Decentralization là tiến trình phân cấp quản lý, với mục tiêu làm cho hoạt động quản lý nhà nước gần gũi hơn với công chúng (Wikipedia).

Decentralization là việc chính quyền cấp cao chuyển giao nhiều quyền lực hành chính hơn cho chính quyền cấp dưới¹.

Decentralization là tiến trình chuyển giao quyền lực cho chính quyền địa phương được lập ra do bầu cử².

Decentralization là việc chuyển giao quyền lực và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho chính quyền các cấp ở địa phương³.

Decentralization là việc tái cấu trúc về thẩm quyền nhằm tạo lập một cơ chế cùng chịu trách nhiệm giữa các cơ quan ở các cấp trung ương, khu vực và địa phương, phù hợp với các nguyên tắc về quản lý, từ đó tăng cường chất lượng và hiệu quả của cơ chế quản lý tổng thể, trong khi đồng thời tăng cường quyền lực và năng lực của các cấp địa phương⁴.

Decentralization là việc chuyển giao quyền

(*) GS, TS, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

(**) ThS, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

(1) Nguồn: World Bank, "What is Decentralization?", accessed at www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.

(2) Xem: USAID Center for Democracy and Governance, *Decentralization and Democratic Local Governance Programming, Handbook*, Washington DC: USAID, May 2000.

(3) Xem: *Local Rule: Decentralisation and Human Rights, 2002*, International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland.

(4) Nguồn: *Overview of Decentralisation Worldwide*, Institutional Development Group Democratic Governance Team, 2nd International Conference on Decentralisation July 25– 27, 2002, Manila, Philippines.

lực và trách nhiệm thực hiện các chức năng công cộng từ chính quyền trung ương xuống cho chính quyền địa phương hoặc cho các cơ quan chính quyền có vị thế gần như độc lập và cho khu vực tư nhân⁵.

Decentralization là việc chuyển giao trách nhiệm lập kế hoạch, quản lý, tạo và phân bổ nguồn lực từ chính quyền trung ương cho các bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan, thiết chế khác thuộc cơ cấu tổ chức bộ máy trung ương; các cơ quan chính quyền địa phương hay các đơn vị cấp dưới trong hệ thống hành chính; các cơ quan bán tự quản (bán công) hoặc các cơ quan chức năng, cơ quan cấp vùng, và có thể là cả các tổ chức tư nhân, tổ chức phi chính phủ⁶.

Có thể thấy những định nghĩa trên xuất phát từ nhiều góc độ tiếp cận khác nhau và có nội hàm rộng, hẹp khác nhau. Tuy nhiên, chúng có một điểm chung là xem *decentralization* về cơ bản như một phương thức *quản lý hành chính nhà nước* chứ không phải là phương thức *phân chia quyền lực nhà nước*. Chính vì vậy, thuật ngữ *decentralization* được dịch sang tiếng Việt với nhiều tên gọi khác nhau, như *phân quyền*, *tân quyền*... nhưng cụm từ *phân cấp quản lý hành chính nhà nước* tỏ ra phù hợp hơn cả để diễn tả nội hàm của khái niệm.

Ở một khía cạnh khác, sử dụng cụm từ *phân cấp quản lý hành chính nhà nước* có thể giúp tránh hiểu nhầm *decentralization* như là cốt lõi của học thuyết phân chia quyền lực nhà nước, mặc dù ở những góc độ nhất định, từ *phân cấp quản lý hành chính* cũng không bao trùm hết nội hàm của *decentralization*, và *decentralization* cũng bao hàm cả việc phân quyền về chính trị.

So sánh các định nghĩa trên cho thấy, hai định nghĩa cuối cùng có nội hàm rộng nhất. Nó không chỉ tương ứng với khái niệm *phân cấp quản lý hành chính* mà ở một góc độ nhất định, còn bao trùm khái niệm *xã hội hóa* vẫn được sử dụng ở Việt Nam.

2. Một số thuật ngữ liên quan

Có một số thuật ngữ mà nội hàm của chúng rất gần và được coi là một biến thể hay một dạng thức của *decentralization*, cụ thể:

Deconcentration (*phi tập trung hóa*, đôi khi còn được gọi là *tân quyền*): thường được dùng để biểu thị việc các cơ quan chính quyền trung ương đặt các văn phòng hay đơn vị ở các địa phương để trực tiếp cung cấp dịch vụ công hay thực hiện quyền quản lý hành chính ở khu vực, địa phương đó⁷. Thông thường, tân quyền chỉ được thực hiện trong một số lĩnh vực như hải quan, thuế... nên nó không làm thay đổi chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan nhà nước cả ở trung ương và địa phương.

Delegation (*ủy quyền*): là việc chuyển giao trách nhiệm ra quyết định và thực hiện các chức năng công từ chính quyền trung ương cho các tổ chức bán tự quản - những tổ chức không hoàn toàn nằm dưới sự quản lý nhưng có trách nhiệm giải trình với chính quyền trung ương, như: các công ty, doanh nghiệp, tổ chức... có chức năng công cộng. Những chủ thể này thường được giao quyền tự chủ rất rộng trong hoạt động và không phải chịu những ràng buộc về nhân sự và nhiều quy định khác của các cơ quan nhà nước.

Devolution (*trao quyền*): là việc chính quyền trung ương chuyển giao một phần thẩm quyền ra quyết định, quyền điều hành và nguồn tài chính cho các chính quyền địa phương và cả các cơ quan, tổ chức có chức năng công cộng. Đây có thể coi là thuật ngữ gần gũi nhất với *decentralization*. Một số tác giả cho rằng *devolution* chính là một kiểu phân cấp quản lý về hành chính và là cốt lõi của *decentralization*.

3. Nội dung của decentralization

Theo một số chuyên gia, *decentralization* thể hiện ở các phương diện chính là: phân cấp quản lý về chính trị; phân cấp quản lý về hành chính; phân cấp quản lý về ngân sách; phân cấp quản lý về kinh tế.

Phân cấp quản lý về chính trị là việc chuyển

(5) Xem: Meenakshi Sundaram, *Decentralisation in Developing Countries*, 1994. p. 11.

(6) Xem: *International Review of Administrative Science*, Rondinelliet all, 1981.

(7) Xem: *The International Council on Human Rights Policy*, sđd.

giao một phần quyền và nghĩa vụ chính trị từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương. Tác động của quá trình này là làm cho chính quyền địa phương mạnh lên, đồng thời cho phép người dân, các nhóm chính trị tham gia và có ảnh hưởng nhiều hơn vào tiến trình xây dựng, thực thi chính sách của Nhà nước ở trung ương cũng như địa phương. Phân cấp quản lý về chính trị thường (nhưng không luôn luôn) gắn với chính thể đại diện. Tuy nhiên, quá trình phân cấp quản lý về chính trị thường đòi hỏi phải có những cải tổ về hiến pháp hoặc thể chế.

Phân cấp quản lý về hành chính là việc phân bổ lại thẩm quyền, trách nhiệm và nguồn ngân sách cho việc bảo đảm các dịch vụ công giữa các cấp chính quyền của quốc gia. Nó thể hiện ở việc chuyển giao quyền và trách nhiệm thực hiện các chức năng công cộng (bao gồm cả việc xây dựng kế hoạch, quản lý và chi tiêu) từ chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới. Phân cấp quản lý về hành chính thể hiện ở ba cấp độ chính đã đề cập là: phi tập trung hóa/tản quyền; ủy quyền; phân cấp quản lý. Trong đó, phi tập trung hóa/tản quyền được xem là cấp độ thấp nhất của decentralization.

Phân cấp quản lý về ngân sách là sự phân bổ trách nhiệm quản lý và nguồn ngân sách giữa các cấp chính quyền. Phân cấp quản lý về ngân sách thể hiện dưới nhiều dạng, bao gồm: tự chủ tài chính hay tự hạch toán kinh doanh; chính quyền trung ương và địa phương cùng làm; cho phép chính quyền địa phương được đặt ra một số khoản thuế, lệ phí hoặc hưởng toàn bộ hay một phần các khoản thu từ thuế, lệ phí... ở địa phương; chuyển một phần khoản thu từ thuế mà chính quyền trung ương thu được cho chính quyền địa phương; bảo lãnh hoặc cho chính quyền địa phương vay...

Phân cấp quản lý về kinh tế được hiểu là việc chuyển giao quyền điều hành, quyết định hoạt động kinh doanh từ các cơ quan công quyền sang khối tư nhân. Thông thường, việc này gắn với quá trình tự do hóa kinh tế nền kinh tế thị trường,

phá bỏ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp.

4. Tác động của decentralization

Nên hay không nên thực hiện *decentralization*? Nếu thực hiện thì đến mức độ nào? là hai trong số những câu hỏi có liên quan từ xưa đến nay vẫn đang làm đau đầu các nhà quản lý và nhà nghiên cứu.

Theo UNDP, *decentralization* gắn liền với quản trị tốt, vì quản trị tốt chỉ có thể đạt được thông qua sự tương tác giữa Nhà nước, xã hội dân sự và khu vực tư nhân. Quản trị tốt là điều kiện cho sự phát triển⁸. Do đó, *decentralization* cũng là một tiền đề và điều kiện gián tiếp của phát triển. Đối lập với decentralization là sự tập trung, quan liêu, bao cấp - hình thức quản lý mà thực tiễn đã cho thấy những điểm yếu khó khắc phục (từ kinh nghiệm rút ra ở khối các nước XHCN trước đây). Ngược lại với sự cứng nhắc, dập khuôn, kế hoạch hóa cao độ của cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp, *decentralization* giúp thúc đẩy mối quan hệ và sự liên kết, hợp tác giữa Nhà nước, khối tư nhân và xã hội dân sự, từ đó tạo ra sự linh hoạt, mềm dẻo, năng động trong quản lý nhà nước cũng như giúp xã hội hóa nhiều dịch vụ công.

Một số nghiên cứu còn cho thấy, *decentralization* đồng thời có những tác dụng khác, ví dụ như trong phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, cần lưu ý là trong lĩnh vực này (và cả trong các lĩnh vực khác), *decentralization* có cả tác động tích cực và tiêu cực với mức độ khác nhau. Cụ thể, trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng, quan điểm chung cho rằng tình trạng tham nhũng ở các Nhà nước có cơ chế quản lý tập trung cao sẽ nghiêm trọng hơn ở những nơi ngược lại. Tuy nhiên, có nhà nghiên cứu lại chứng minh rằng, tình trạng tham nhũng ở một số Nhà nước liên bang (thông thường được cho là, nhưng không nhất thiết, có mức độ *decentralization* cao hơn ở các Nhà nước đơn nhất) thậm chí còn tệ hơn ở nhiều Nhà nước đơn nhất⁹. Tương tự, quan điểm chung cho rằng

(8) Về vấn đề này, nguyên Tổng thư ký Liên hợp quốc nhiệm kỳ trước, ông Kofi A. Annan đã từng phát biểu "Quản trị tốt có lẽ là yếu tố quan trọng nhất với việc xóa bỏ đói nghèo và thúc đẩy sự phát triển".

(9) Xem *Decentralisation and Corruption - A Review of the Literature*, Odd-Helge Fjeldstad, U4 Report, 10 July 2003.

decentralization thúc đẩy nhân quyền vì nó thúc đẩy quản lý tốt, tăng cường dân chủ và sự tham gia của người dân cũng như tính minh bạch và hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Nhưng thực tế cho thấy *decentralization* cũng có thể ảnh hưởng xấu đến tình hình nhân

quyền theo nghĩa nó có thể nhân rộng và tăng cường sự đàn áp của chính quyền xuống cấp độ địa phương¹⁰.

Bảng so sánh dưới đây giúp ta có được cái nhìn toàn diện về tác động hai mặt của *decentralization* trên nhiều khía cạnh¹¹:

Decentralization	
Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
<ul style="list-style-type: none"> - Thúc đẩy dân chủ thông qua việc cung cấp những cơ hội tốt hơn cho người dân tham gia vào các tiến trình ra quyết định. - Tăng cường hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công thông qua việc ủy quyền cho chính quyền địa phương thực thi chức năng này, từ đó hạn chế sự quan liêu và đênh trệ. - Tạo điều kiện để nâng cao chất lượng của những dịch vụ công được cung cấp cho người dân dựa trên trách nhiệm giải trình và sự nhạy cảm với nhu cầu của dân chúng của chính quyền địa phương. - Tăng cường sự phát triển về kinh tế, xã hội dựa trên sự am hiểu cơ sở của chính quyền địa phương. - Tăng cường sự minh bạch, trách nhiệm giải trình và năng lực giải quyết vấn đề của các cơ quan chính quyền ở cấp địa phương. - Cho phép có đại diện đa dạng hơn về chính trị và sự tham gia của của các nhóm văn hóa, chính trị, tôn giáo, sắc tộc khác nhau vào quá trình ra quyết định. - Tăng cường sự ổn định chính trị và sự thống nhất của quốc gia thông qua việc cho phép người dân quyền giám sát hiệu quả hơn các chương trình và hoạt động của Nhà nước ở cấp địa phương. - Tạo cơ sở cho những ý tưởng chính trị mới từ đó dẫn đến những chương trình, hoạt động quản lý nhà nước có tính sáng tạo hơn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Làm tổn hại dân chủ thông qua việc trao cho giới tinh hoa ở địa phương những quyền lực mà vượt ra ngoài sự kiểm soát của chính quyền trung ương¹². - Làm giảm hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công do thiếu sự kiểm soát và giám sát có hiệu quả việc thực thi chức năng này. - Chất lượng của những dịch vụ công được cung cấp cho người dân bị ảnh hưởng vì chính quyền địa phương thiếu năng lực và những nguồn lực cần thiết. - Làm tăng nguy cơ tham nhũng và bất bình đẳng giữa các khu vực của đất nước. - Có nguy cơ khiến cho các cơ quan chính quyền ở cấp địa phương bị quá tải vì phải gánh vác nhiều công việc. - Tạo ra những sự kình địch, cạnh tranh mới, hoặc kích thích những sự kình địch, cạnh tranh tiềm tàng về sắc tộc hoặc tôn giáo. - Làm suy yếu quốc gia vì có thể dẫn đến sự gia tăng bất bình đẳng giữa các khu vực hoặc chủ nghĩa ly khai, hoặc làm suy yếu sự quản lý tài chính của quốc gia. - Làm giảm tính sáng tạo trong quản lý nhà nước do việc trao quyền cho những nhóm tinh hoa bảo thủ ở địa phương.

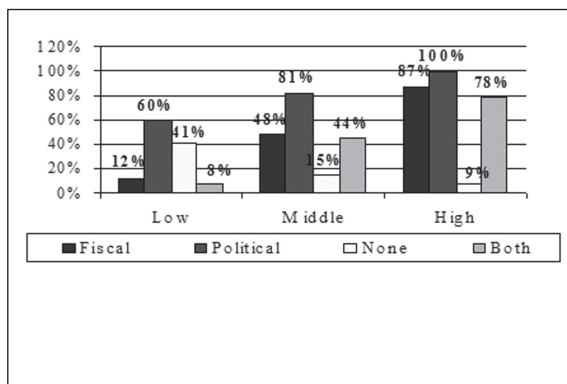
(10) Xem: *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*, sđd.

(11) Xem: FAO, "A History of Decentralization", accessed at www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html; World Bank, "What is Decentralization?", accessed at www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html; and Lidija R. Basta, "Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments", accessed at www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf.

(12) *Nền chính trị của Phi-líp-pin - với một loạt vụ việc lạm quyền nghiêm trọng của những nhóm tinh hoa ở cấp địa phương xảy ra mới đây - có thể xem là một ví dụ sinh động minh chứng cho luận điểm này.*

5. Tình hình decentralization trên thế giới¹³

Mặc dù có tính hai mặt, song trong mấy thập kỷ gần đây, *decentralization* đã trở thành một xu hướng, một trào lưu rộng khắp trên thế giới. Theo một số nghiên cứu, khoảng 80% số nước đang phát triển, bao gồm những nước trong khối XHCN cũ ở Liên Xô – Đông Âu, đã và đang tiến hành *decentralization* dưới những dạng thức khác nhau. Tính ở thời điểm năm 1999, có 96/127 nước (76%) được khảo sát đã tiến hành phân cấp quản lý về hành chính, 52/127 nước (41%) đã tiến hành phân cấp quản lý về ngân sách. Thông thường, việc phân cấp quản lý về hành chính và ngân sách được thực

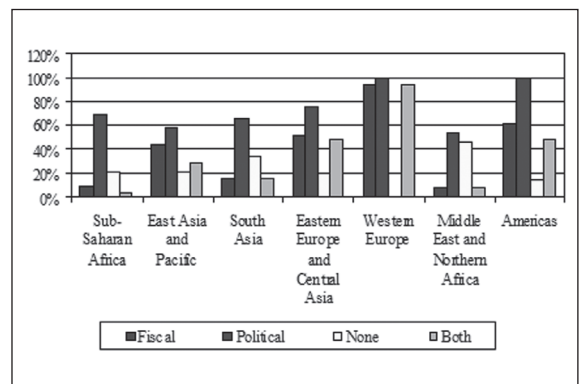


(Hình 1)

Ở một góc độ khác có liên quan đến cách tiếp cận trên, các nghiên cứu cũng cho thấy, những khu vực phát triển hơn của thế giới có mức độ phân cấp (về chính trị và ngân sách) cao hơn các khu vực khác. Biểu đồ dưới đây cho thấy mức độ phân cấp về chính trị và ngân sách (*fiscal*) ở bảy khu vực của thế giới, bao gồm (tính từ phải sang trái): châu Mỹ (Americas); Trung Đông và Bắc Phi (Middle East and Northern Africa); Tây Âu (Western Europe); Đông Âu và Trung Á (Eastern Europe and Central Asia); Nam Á (South Asia); Đông Á và vùng Thái Bình Dương (East Asia and Pacific); Tiểu vùng Sahara của châu Phi (Sub-Saharan Africa). (Hình 2)

hiện đồng thời. Ví dụ, một nghiên cứu ở thời điểm năm 1997 cho thấy, có 52 nước trên thế giới đã phân cấp quản lý ngân sách ở những mức độ khác nhau, trong số đó, 48 nước (92%) đồng thời đã cho phép tự quản ở ít nhất một cấp địa phương.

Các nghiên cứu cũng cho thấy, những quốc gia có GDP càng cao thường có mức độ phân cấp (cả về chính trị và ngân sách) cao hơn. Xét một cách tổng quát, mức độ *decentralization* tỷ lệ thuận với GDP. Biểu đồ dưới đây cho thấy tương quan giữa GDP và mức độ phân cấp về chính trị (political) và ngân sách (fiscal) ở ba nhóm quốc gia: nhóm có GDP cao (high); trung bình (middle), và thấp (low). (Hình 1)



(Hình 2)

6. Mối quan hệ giữa hình thức tổ chức nhà nước và vấn đề decentralization

Như đã đề cập, nhiều người tin rằng có sự liên hệ mật thiết giữa hình thức tổ chức nhà nước và vấn đề *decentralization*, cụ thể là những Nhà nước liên bang được cho là có mức độ *decentralization* cao hơn so với các Nhà nước đơn nhất.

Tuy nhiên, những nghiên cứu hiện có cho thấy nhận định trên mang tính chất cảm tính, chủ quan. Trên thực tế, không có mối liên hệ rõ ràng giữa hình thức tổ chức nhà nước (liên bang hay đơn nhất) và vấn đề *decentralization*. Thậm chí, một số Nhà nước liên bang có mức độ tập trung rất cao trong quản lý nhà nước

(13) Tư liệu cho phần này sử dụng từ bài Overview of Decentralisation Worldwide, tldd.

(ví dụ như Malaysia), trong khi một số nhà nước đơn nhất lại có mức độ phân cấp quản lý khá lớn (ví dụ như Trung Quốc¹⁴). Những khảo sát thống kê về vấn đề này cho những kết quả không đồng nhất. Cụ thể, theo một nghiên cứu, trong số 31 nước đã thực hiện phân cấp quản lý ngân sách, có 18 Nhà nước đơn nhất và 13 Nhà nước liên bang¹⁵. Trong khi đó, theo báo cáo khảo sát của Robert Ebel, 38% quốc gia đã thực hiện phân cấp quản lý ngân sách là Nhà nước liên bang, 22% là Nhà nước đơn nhất¹⁶...

7. Một số kết luận

Các nghiên cứu so sánh về tương quan giữa *decentralization* và GDP, cũng như về mức độ *decentralization* ở các khu vực khác nhau trên thế giới có thể tạo ra cảm hứng và sự phấn khích với việc thực hiện *decentralization* ở các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển. Cảm hứng đó là hợp logic vì trên thực tế, xét một cách khái quát, *decentralization* đã chứng minh tác động tích cực vượt trội của nó với sự phát triển về mọi mặt của một quốc gia so với tác động tiêu cực.

Mặc dù vậy, cần nhận thức rõ rằng, chỉ khi được hoạch định đúng và tổ chức thực hiện một cách phù hợp, hiệu quả, *decentralization* mới có thể thúc đẩy sự phát triển. Ngược lại, nếu tiến hành *decentralization* vội vàng, thiếu nghiên cứu, cân nhắc thì có thể gây tác động tiêu cực, thậm chí gây nguy hiểm đến sự phát triển của một quốc gia.

Thực tiễn cũng cho thấy, hoạch định và tổ chức thực hiện các tiến trình *decentralization* là việc làm không đơn giản. Nó không chỉ đòi hỏi phải đầu tư nhiều công sức, thời gian mà còn cả trí tuệ. Về khía cạnh cuối cùng, có thể nêu những gợi ý như sau:

Thứ nhất, *decentralization* cần được coi là một tiến trình mang tính chiến lược trong định hướng phát triển của một quốc gia. Để

tiến trình này thành công, mang lại hiệu quả tích cực với sự phát triển của quốc gia, nó phải được thực hiện một cách linh hoạt cả về thời gian, hình thức, cách thức và phải hướng tới những mục tiêu tổng thể, lâu dài.

Thứ hai, để *decentralization* thành công đòi hỏi có sự tham gia tích cực, chủ động của nhiều dạng chủ thể trong xã hội, trong đó bao gồm Nhà nước, các tổ chức xã hội dân sự và khối tư nhân. Ở khía cạnh này, *decentralization* song hành với tiến trình dân chủ hóa.

Thứ ba, về bản chất, *decentralization* trước hết là một tiến trình chính trị/hành chính song nó cũng không thể thực hiện được nếu bỏ qua khía cạnh tài chính. Nói cách khác, *decentralization* cần được đồng thời tiến hành trên các phương diện chính trị, hành chính và tài chính.

Thứ tư, không phải mọi chức năng, lĩnh vực hoạt động của Nhà nước cũng đều cần thiết là đối tượng của *decentralization* hoặc cần phải thực hiện *decentralization* một cách triệt để, hoàn toàn. Việc xác định chức năng, lĩnh vực hoạt động nào của Nhà nước cần được phân cấp quản lý, khi nào thực hiện và thực hiện đến mức độ nào cần dựa trên việc nghiên cứu, phân tích rất nhiều yếu tố có liên quan.

Thứ năm, *decentralization* không phải là một tiến trình nhất thành bất biến, mà phải được liên tục rà soát và điều chỉnh khi cần thiết.

Thứ sáu, nghiên cứu kinh nghiệm của các nước và khu vực khác là cần thiết, nhưng không có mô hình dập khuôn nào về *decentralization* cho tất cả các nước và khu vực. Áp dụng dập khuôn mô hình *decentralization* của nước này cho nước khác hoặc sẽ làm tổn hại đến sự phát triển của nước đó, hoặc sẽ không đạt được hiệu quả cao lẽ ra có thể. ■

(14) Việc duy trì các khu tự trị, các đặc khu kinh tế... là những biểu hiện cho thấy mức độ phân cấp quản lý cao ở Trung Quốc.

(15) Xem: Overview of Decentralisation Worldwide, t.tđ.

(16) Xem: Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz (2002), 'On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization', Policy Research Working Paper, 2809, Washington: World Bank.