

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

[www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn)

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 3+4 (164+165) Tháng 2/2010

*Xuân  
Canh Dần 2010*

LY THÁI TỔ  
974 - 1028

*Chúc mừng năm mới*

DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục

- 5 Thư của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng gửi Tạp chí Nghiên cứu lập pháp nhân dịp xuân Canh Dần 2010  
**NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT**
- 6 Đảng ta: Đảng của trí tuệ, bản lĩnh và khoa học  
TS. Bùi Ngọc Thanh
- 13 Một số định hướng cơ bản về tăng cường củng cố quốc phòng - an ninh bảo vệ vững chắc chủ quyền biển, đảo trong thời kỳ mới  
TS. Nguyễn Huy Hiệu
- 17 Biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người trong tư tưởng Hồ Chí Minh  
PGS, TS. Lê Văn Hoà
- 23 Vai trò, trách nhiệm của Đảng và Nhà nước trong cơ chế thể chế hóa ở Việt Nam hiện nay  
TS. Trần Thái Dương
- 31 Phản biện xã hội: ý nghĩa, cơ chế và điều kiện thực thi  
PGS, TS. Bùi Xuân Đức
- 40 Hoàn thiện cơ chế thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của đại biểu quốc hội  
TS. Nguyễn Đình Quyền
- 48 Tiếp tục đổi mới Quốc hội theo tinh thần Đại hội X của Đảng  
Nguyễn Quang Minh
- 55 Một số đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết số 48 - NQ/TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam  
TS. Dương Thị Thanh Mai  
ThS. Nguyễn Văn Hiến
- 62 Những phát triển mới của hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 2004 - 2009  
PGS, TS. Hà Thị Mai Hiền
- 68 Cụ thể hóa quan điểm về tập quán pháp theo nghị quyết số 48- NQ/TW của Bộ chính trị  
TS. Ngô Huy Cương
- 78 Lập pháp trong bối cảnh văn hóa Việt Nam  
Bùi Ngọc Sơn
- BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT**
- 87 Pháp luật về bảo đảm quyền được thông tin của công dân và việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin  
GS, TS. Nguyễn Đăng Dung
- CHÍNH SÁCH**
- 91 Tái cấu trúc nền kinh tế  
GS, TS KH. Đỗ Văn Điển
- 99 Kinh tế Việt Nam: những điểm nhấn năm 2009 và bài toán năm 2010  
TS. Nguyễn Minh Phong
- KINH NGHIỆM QUỐC TẾ**
- 107 Rà soát pháp luật tại Tiểu bang Nordrhein-Westfalen (CHLB Đức) và kinh nghiệm cho công tác pháp điển hóa ở Việt Nam  
TS. Klaus Schöenbroicher - TS. Hoàng Thị Thanh Thủy
- 116 Định hướng chủ đề Tạp chí Nghiên cứu lập pháp năm 2010

### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN ĐÌNH ĐÀN (CHỦ TỊCH)  
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG (PHÓ CHỦ TỊCH)  
GS. TSKH. ĐÀO TRỌNG THỊ  
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 NGUU  
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH  
TS. PHẠM VĂN HÙNG

### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

ThS. 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: 25.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: Tượng Đức vua Lý Thái Tổ  
Tác giả: Duy Tường



## Legis 2/2010

- 5 Congratulation Letter on Tet Holiday from National Assembly Chairman Nguyen Phu Trong to Legislative Study Magazine

### STATE AND LAW

- 6 Our Party: The Party of intellect, capacity and science

**Dr. Bùi Ngọc Thanh**

- 13 Some basic orientations of strengthening and consolidating national defense and security to firmly protect the sovereignty on sea and islands in the new period

**Dr. Nguyễn Huy Hiệu**

- 17 Dialectic on national independence, democracy based on the rule of law and human rights in the Ho Chi Minh's thought

**Prof, Dr. Lê Văn Hoà**

- 23 Roles and responsibilities of the Party and State in the institutionalization process in Vietnam today

**Dr. Trần Thái Dương**

- 31 Social review: meaning, mechanisms and conditions for implementation

**Prof, Dr. Bùi Xuân Đức**

- 40 Perfecting the mechanism to perform the tasks and powers in order to improve the quality and effect of the MPs' performance

**Dr. Nguyễn Đình Quyển**

- 48 Continuing Parliament renovation according to the trend of the Party Congress X

**Nguyễn Quang Minh**

- 55 Some evaluations on the implementation of Resolution No. 48 - NQ/TW on the strategies to build and perfect the legal system of Vietnam

**Dr. Dương Thị Thanh Mai**

**LL.M. Nguyễn Văn Hiến**

- 62 The new development of the Vietnam legal system for the period 2004 – 2009

**Prof, Dr. Hà Thị Mai Hiền**

- 68 Specifying the view of customary law according to the Resolution No. 48 - NQ / TW of the Politburo

**Dr. Ngô Huy Cường**

- 78 Legislation in the context of Vietnam's culture

**Bùi Ngọc Sơn**

### DISCUSSION OF BILLS

- 87 The application of legislations on ensuring the citizen right to access to public information and the construction of the Access to Information Law

**Prof, Dr. Nguyễn Đăng Dung**

### POLICIES

- 91 The restructure of the economy

**Prof, Dr. Đỗ Văn Điển**

- 99 Vietnam's economy: the highlights of 2009 and the questions for 2010

**Dr. Nguyễn Minh Phong**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 107 Revising the laws in the State of Nordrhein-Westfalen (Germany) and experience for the codification in Vietnam

**Dr. Klaus Schönenbroicher - Dr. Hoàng Thị Thanh Thủy**

- 116 Oriented themes of the Legislative Study Magazine in the year 2010

#### 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:

LL.M. 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 PUBLISMENT:

N<sup>o</sup> 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: 25,000 VND



**CHỦ TỊCH**  
**Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam**

*Hà Nội, ngày 03 tháng 02 năm 2010*

**THƯ**  
**CỦA CHỦ TỊCH QUỐC HỘI NGUYỄN PHÚ TRỌNG**  
**GỬI TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP**  
**NHÂN DỊP XUÂN CANH DẦN 2010**

*Các đồng chí thân mến,*

Nhân dịp năm mới và kỷ niệm 10 năm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp ra số đầu tiên, tôi thân ái gửi tới toàn thể cán bộ, nhân viên, cộng tác viên và bạn đọc Tạp chí lời chúc mừng tốt đẹp nhất.

Trong những năm qua, với vai trò là diễn đàn lý luận và thực tiễn về *Nhà nước, Pháp luật và Chính sách*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã có nhiều đóng góp thiết thực vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp; xây dựng và tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật, từng bước khẳng định được uy tín là diễn đàn rộng rãi, dân chủ và khoa học. Nhân dịp này, thay mặt Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tôi nhiệt liệt biểu dương và chúc mừng các thành tích mà Tạp chí Nghiên cứu lập pháp đã đạt được trong thời gian qua.

Năm 2010 là năm đòi hỏi toàn Đảng, toàn dân và toàn quân ta phải nỗ lực phấn đấu để hoàn thành thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ đã đề ra. Đồng thời, với trách nhiệm trước đất nước, trước nhân dân, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và các vị đại biểu Quốc hội phải tiếp tục có những đóng góp xứng đáng vào những thành tựu chung của đất nước.

Với tinh thần đó, tôi mong muốn và tin tưởng rằng, phát huy những thành tích đạt được qua 10 năm xây dựng và phát triển, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp tiếp tục hoàn thiện về tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, ra sức học tập, đoàn kết, năng động, sáng tạo, nâng cao chất lượng chuyên môn, gắn lý luận với thực tiễn, có nhiều bài viết hay, sắc sảo, góp phần tổng kết công tác xây dựng pháp luật, đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, thiết thực chào mừng các ngày lễ lớn và các sự kiện trọng đại của đất nước.

Chúc các đồng chí sức khỏe, hạnh phúc và thành công.

*Thân ái!*

**NGUYỄN PHÚ TRỌNG**  
**Chủ tịch Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam**

**Kỷ niệm 80 năm ngày thành lập Đảng (3/2/1930 - 3/2/2010)**

# ĐẢNG TA: ĐẢNG CỦA TRÍ TUỆ, BẢN LĨNH VÀ KHOA HỌC

■ BÙI NGỌC THANH \*

Trải qua chặng đường dài 80 năm, với cương lĩnh đúng đắn của mình, Đảng ta đã giương cao ngọn cờ cách mạng, đoàn kết và lãnh đạo toàn dân đứng lên đấu tranh kiên cường, bất khuất, giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước, tiến lên xây dựng chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước và đến nay đã đạt được những thành tựu vô cùng to lớn. Mỗi cuộc cách mạng (cách mạng giải phóng dân tộc và cách mạng xã hội chủ nghĩa) có tính chất và nội dung rất khác nhau, nhưng với tư duy khoa học, thực tiễn, trí tuệ và bản lĩnh cách mạng, Đảng ta đã vạch ra chiến lược, sách lược, chiến thuật, nắm chắc thời cơ và hành động quyết liệt để đi đến chiến thắng, thắng lợi trong mỗi cuộc cách mạng.

C hủ tịch Hồ Chí Minh - người sáng lập Đảng ta đã khái quát tình hình đất nước khi chưa có Đảng như sau: “Từ ngày bị đế quốc Pháp xâm chiếm, nước ta là một xứ thuộc địa, dân ta là vong quốc nô, Tổ quốc ta bị giày xéo dưới gót sắt của kẻ thù hung ác. Trong mấy mươi năm chưa có Đảng, tình hình đen tối như không có đường ra”<sup>1</sup>.

Từ khi ra đời tới nay, với cương lĩnh đúng đắn của mình, Đảng ta đã giương cao ngọn cờ cách mạng, đoàn kết và lãnh đạo toàn dân đứng lên đấu tranh kiên cường, bất khuất, giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước, tiến lên xây dựng chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước và đến nay đã đạt được những thành tựu vô cùng to lớn. “Kinh tế tăng trưởng khá nhanh; sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại

hóa, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đang đầy mạnh. Đời sống nhân dân được cải thiện rõ rệt. Hệ thống chính trị và khối đại đoàn kết toàn dân tộc được củng cố và tăng cường. Chính trị - xã hội ổn định. Quốc phòng và an ninh được giữ vững. Vị thế nước ta trên trường quốc tế không ngừng nâng cao. Sức mạnh tổng hợp của quốc gia đã tăng lên rất nhiều, tạo ra thế và lực cho đất nước tiếp tục đi lên với triển vọng tốt đẹp”<sup>2</sup>.

## 1. Đảng lãnh đạo Cách mạng tháng Tám - cuộc cách mạng “long trời lở đất”- đại thành công

Bằng sự phân tích sắc bén tình hình kinh tế, chính trị, xã hội trong nước và cục diện tình hình thế giới cuối thập niên 30, đầu thập niên 40 của thế kỷ XX, tại Hội nghị Trung ương 8

(\*) TS, Nguyên Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, nguyên Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

(1) Văn kiện Đảng toàn tập, tập 21, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1960, tr. 30.

(2) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 17.



(khóa I) tháng 5/1941, Đảng ta đã chỉ rõ “Trong lúc này nếu không giải quyết được vấn đề dân tộc giải phóng, không đòi được độc lập, tự do cho toàn thể dân tộc, thì chẳng những toàn thể quốc gia dân tộc còn chịu mãi kiếp ngựa trâu, mà quyền lợi của bộ phận, giai cấp đến vạn năm cũng không đòi lại được”<sup>3</sup>. Từ chỉ báo đó, Đảng ta đã có một quyết tâm chiến lược, sắt đá. Dù có đốt cháy cả dãy Trường Sơn cũng phải giành cho được độc lập, tự do. Phương pháp cách mạng lúc này là, Đảng lãnh đạo các cuộc khởi nghĩa từng phần ở từng địa phương, mở đường cho một cuộc tổng khởi nghĩa to lớn<sup>4</sup>. Bởi vậy toàn bộ công tác của Đảng phải nhằm vào việc chuẩn bị khởi nghĩa, sẵn sàng đưa quần chúng nhân dân ra chiến đấu.

Dự báo được thời cơ khởi nghĩa đã là điều không đơn giản, nhưng dự báo thời điểm xuất hiện của thời cơ lại càng khó hơn. Vậy mà Đảng ta đã dự báo rất chính xác. Trong thư gửi đồng bào toàn quốc tháng 10/1944, đồng chí Hồ Chí Minh chỉ rõ: “Phe xâm lược gần đến ngày bị tiêu diệt. Các Đồng minh quốc sắp tranh được sự thắng lợi cuối cùng. Cơ hội cho dân tộc ta giải phóng chỉ ở trong một năm hoặc năm rưỡi nữa. Thời gian rất gấp. Ta phải làm nhanh!”<sup>5</sup>. Tiên đoán này là tuyệt đối chính xác. Xuất phát từ nhận định tình hình thực tiễn, Hội nghị Ban thường vụ Trung ương mở rộng (họp ở làng Đình Bảng, Bắc Ninh) từ ngày 9 đến ngày 12/3/1945 đã ra chỉ thị “Nhật, Pháp bắn nhau và hành động của chúng ta”. Chỉ thị là cương lĩnh hành động gấp rút chuẩn bị mọi mặt tiến tới tổng khởi nghĩa. Chỉ thị nói rõ “Phát động một cao trào kháng Nhật cứu nước mạnh mẽ, làm tiền đề cho cuộc tổng khởi nghĩa” và “sẵn sàng chuyển qua hình thức tổng khởi nghĩa một khi đã đủ điều kiện”<sup>6</sup>. Đúng như dự kiến, sau Hội nghị Đình Bảng, hàng loạt các cuộc khởi nghĩa đã nổ ra ở khắp các địa phương và đều giành được thắng lợi. Tiếp theo Hội nghị Đình

Bảng là Hội nghị toàn quốc của Đảng và Đại hội quốc dân Tân Trào (Tuyên Quang) diễn ra trong hai ngày 14 và 15/8/1945. Xuất phát từ tình hình chiến tranh thế giới thứ hai đang đi đến giai đoạn kết thúc (ngày 2/5/1945 Liên Xô đánh chiếm Béc-lin, tiêu diệt phát xít Đức tận hang ổ, tại sào huyệt của chúng; ngày 8/5/1945 phát xít Đức đầu hàng không điều kiện; ở châu Á, phát xít Nhật đang lao nhanh tới thảm bại hoàn toàn...), Hội nghị nhận định “cơ hội tốt cho ta giành độc lập đã tới” và quyết định phát động toàn dân tổng khởi nghĩa, giành chính quyền từ tay phát xít Nhật và tay sai trước khi quân Đồng minh vào Đông Dương. Hội nghị đã đề ra ba nguyên tắc hành động: Tập trung, thống nhất và kịp thời. Đồng thời Hội nghị cũng quyết định những chủ trương lớn để chỉ đạo cuộc tổng khởi nghĩa: Quân sự và chính trị phải phối hợp; làm tan rã tinh thần quân địch và dụ chúng hàng trước khi đánh; đánh chiếm ngay những nơi chắc thắng, không kể thành phố hay thôn quê.

Trước giờ phút quyết định, đồng chí Hồ Chí Minh đã kêu gọi đồng bào cả nước: “Giờ quyết định cho vận mệnh dân tộc đã đến. Toàn quốc đồng bào hãy đứng dậy đem sức ta mà tự giải phóng cho ta”<sup>7</sup>.

Cả nước ta sôi sục khí thế cách mạng, bốn tỉnh giành được chính quyền ở tỉnh lỵ sớm nhất là Bắc Giang, Hải Dương, Hà Tĩnh và Tuyên Quang, song cuộc tổng khởi nghĩa giành được thắng lợi có tính chất quyết định khi các cuộc khởi nghĩa ở Hà Nội (19/8), Huế (23/8) và Sài Gòn (25/8) hoàn toàn thắng lợi. Tổng khởi nghĩa đã diễn ra đúng như chỉ báo của Đảng, quân sự và chính trị phối hợp hài hòa, làm cho địch tan rã từng mảng và đầu hàng cách mạng; đánh chiếm trước những nơi chắc thắng, không kể là thành thị hay nông thôn. Tổng khởi nghĩa đã diễn ra theo những quá trình rất sinh động và linh hoạt, ở 28 tỉnh, phần lớn là ở Bắc Kỳ

(3) Văn kiện Đảng toàn tập, tập 7 (1940-1945), Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 113.

(4) Văn kiện Đảng toàn tập, tập 7 (1940-1945), Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 131-132.

(5) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 3 (1930-1945), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 505-506.

(6) Văn kiện Đảng toàn tập, tập 7 (1940-1945), Nxb. Chính trị Quốc gia; Hà Nội, tr. 267.

(7) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 3 (1930-1945), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội năm 2002, tr. 554.



và Trung Kỳ, khởi nghĩa nổ ra từ xã lên huyện rồi lên tỉnh; 24 tỉnh thuộc Nam Kỳ và Trung Kỳ, khởi nghĩa nổ ra trước ở tỉnh rồi kết thúc thắng lợi ở huyện và xã; 7 tỉnh, khởi nghĩa nổ ra đồng thời ở tỉnh, huyện và xã.

Dự báo đúng thời cơ, chỉ báo đúng thời điểm, phát động toàn dân khởi nghĩa, hành động mau lẹ, kịp thời, kiên quyết và quả cảm trong những giờ phút quyết định của lịch sử là một trong những đỉnh cao của nghệ thuật

lãnh đạo cách mạng của Đảng ta. Đúng như Lênin đã tổng kết “Lịch sử sẽ không tha thứ cho những người cách mạng có thể thắng lợi hôm nay (và chắc chắn sẽ thắng lợi hôm nay) mà lại để chậm trễ, vì để đến ngày mai, không khéo họ sẽ mất nhiều, không khéo họ sẽ mất tất cả”<sup>8</sup>. Theo quan điểm của Lênin thì chúng ta đã được, được lớn và được nhiều; chúng ta chỉ mất một thứ mà từ lâu chúng ta muốn trút bỏ, đó là xiềng xích nô lệ.

**2. Đảng lãnh đạo cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp thắng lợi, kết thúc bằng một Điện Biên lừng lẫy năm châu, chấn động địa cầu**

Sau Cách mạng tháng Tám, thực dân Pháp mang dã tâm ngông cuồng, gây chiến tranh hòng cướp nước ta một lần nữa. Tương quan lực lượng chênh lệch quá lớn bất lợi cho ta, nhưng bằng những luận cứ khoa học và thực tiễn, Đảng ta đã chỉ báo ngay từ đầu là “Kháng chiến nhất định thắng lợi”<sup>9</sup> và ta nhất định thắng, địch nhất định thua. Chỉ báo này được phát ra chỉ sau 3 ngày kể từ ngày toàn quốc kháng chiến 19/12/1946. Với sự phân tích

địch, ta một cách khoa học, Đảng ta đã lãnh đạo cuộc kháng chiến trải qua ba giai đoạn có tính cột mốc để đi đến thắng lợi cuối cùng. Đó là chiến thắng Việt Bắc Thu - Đông năm 1947, Việt Bắc trở thành mỏ chôn quân thù; Chiến thắng biên giới Thu - Đông năm 1950, phá tan kế hoạch “Khóa cửa biên giới” của địch đối với

ta; cuộc Tổng tiến công chiến lược Đông - Xuân 1953-1954 và chiến thắng vĩ đại Điện Biên Phủ (chỉ riêng mặt trận Điện

Biên Phủ, ta đã tiêu diệt và bắt sống 1,6 vạn tên giặc, trong đó có một tướng, 16 tá, 1.749 sĩ quan và hạ sĩ quan, bắn rơi và phá hủy 62 máy bay, thu toàn bộ vũ khí). Với những thắng lợi vô cùng to lớn đó của chúng ta, ngày 20/7/1954, tại Giơ-ne-vơ, Chính phủ Pháp buộc phải ký Hiệp định đình chiến với Việt Nam. Cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp và bọn can thiệp Mỹ đã kết thúc thắng lợi vẻ vang. Chỉ báo của Đảng “Kháng chiến nhất định thắng lợi” đã trở thành hiện thực sống động. Các thể hệ sau chiến thắng Điện Biên Phủ khi đọc lại những trang sử hào hùng của dân tộc đều vô cùng thú vị về những chỉ báo khoa học này. Bởi vì trong điều kiện chính quyền còn non trẻ vừa mới ra đời, nạn đói năm 1945 do phát xít - đế quốc gây ra cướp đi hai triệu sinh mạng con người, hậu quả còn nghiêm trọng; tiếp đến là lũ lụt lớn đã làm vỡ đê ở 9 tỉnh Bắc Bộ, sau lũ lụt lại đến hạn hán làm cho 50% ruộng đất bị bỏ hoang; sản xuất công nghiệp bị đình đốn vì bị địch phá hủy, hàng vạn công nhân mất việc làm... Trong rối ren và khó khăn chông chát mà nhìn được tương tận đường đi, nước bước và khẳng định sẽ chiến thắng trong tương lai là

*“ Trong rối ren và khó khăn chông chát mà nhìn được tương tận đường đi, nước bước và khẳng định sẽ chiến thắng trong tương lai là một sự kiện hết sức kỳ diệu, chỉ có một Đảng có nhân sinh quan cách mạng, trí tuệ khoa học và thực tiễn mới có được cái nhìn thấu suốt như thế ”*

(8) Lênin toàn tập, tập 34, Nxb. Tiến bộ Mat-xcơ-va, 1976, tr. 571.

(9) Tác phẩm của đồng chí Trường Chinh, phát triển theo chỉ thị “Toàn dân kháng chiến” của Trung ương Đảng ngày 22/12/1946.



một sự kiện hết sức kỳ diệu, chỉ có một Đảng có nhân sinh quan cách mạng, trí tuệ khoa học và thực tiễn mới có được cái nhìn thấu suốt như thế.

### 3. Đảng lãnh đạo mưu lược, tài trí, đập tan cuộc chiến tranh xâm lược của đế quốc Mỹ, giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước

Đế quốc Mỹ cậy lấn tiên, nhiều cửa, tiềm lực quân sự là vô địch nên đã nhảy vào miền Nam nước ta, hất cẳng Pháp, hùng nhanh chóng biến Việt Nam thành thuộc địa kiểu mới của chúng. Một lần nữa nhân dân ta phải đứng lên chiến đấu, giải phóng đất nước. Ngay từ đầu của cuộc chiến đấu không cân sức, Đảng ta đã chỉ báo “Cuộc đấu tranh sẽ chuyển sang một cục diện mới là: Chiến tranh trường kỳ giữa ta và địch và thắng lợi cuối cùng nhất định về ta”<sup>10</sup>. Cách mạng (nghệ thuật để chiến thắng) là “đánh cho Mỹ cút, đánh cho ngụy nhào”<sup>11</sup>. Dưới sự lãnh đạo tài trí của Đảng, kết hợp nhuần nhuyễn ba mặt quân sự, chính trị và ngoại giao, nhân dân ta đã trải qua năm chặng đường chiến thắng để cuối cùng đi đến đại thắng mùa xuân năm 1975, giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước:

- Trước hết làm phá sản chiến lược Ai-xen-hao, một hình thức điển hình của chủ nghĩa thực dân mới trong những năm 1954-1960 với kết thúc thắng lợi của phong trào Đồng Khởi cuối năm 1959 đầu năm 1960.

- Đánh bại “chiến tranh đặc biệt” của đế quốc Mỹ trong những năm 1960-1963 bằng một loạt các chiến thắng có tầm vóc lịch sử (Ấp Bắc tháng 01/1963; Bình Giả tháng 12/1964; Ba Gia, Bà Rá, Núi Thành tháng 5/1965; Vạn Tường tháng 8/1965... làm phá sản hoàn toàn kế hoạch Xta-lây/Tay-lơ và kế hoạch Giôn-xon/Mắc-na-ma-ra).

- Đánh bại “chiến tranh cục bộ” của đế quốc Mỹ trong những năm 1965-1968 với những chiến thắng ở một trình độ quân sự cao.

Đó là chiến thắng mùa khô 1965-1966 đánh bại “Chiến dịch 5 mũi tên” của địch nhằm tấn công vào cửa ngõ Tây Bắc và Đông Bắc Sài Gòn, vào nam Phú Yên, nam Quảng Ngãi và bắc Bình Định; chiến thắng mùa khô 1966-1967 phá tan ba cuộc hành quân lớn của Mỹ (Át-ton Bo-rơ với ba vạn quân đánh vào khu Dương Minh Châu; Xê-đa-phôn với 3 lữ đoàn đánh vào Bến Súc; Gian-xon Xi-ti với 4,5 vạn quân, 1000 xe tăng, thiết giáp và cơ giới đánh vào bắc Tây Ninh). Tiếp đến là cuộc tổng tiến công nổi dậy của quân, dân miền Nam Tết Mậu Thân 1968, đánh vào 64 thành phố, thị xã, huyện lỵ, chi khu quân sự, cùng hàng trăm sân bay, kho tàng, khu hậu cần dự trữ chiến lược của địch. Hàng triệu quân chúng nổi dậy diệt ác, phá kim giành quyền làm chủ với mức độ khác nhau.

- Làm thất bại hoàn toàn “học thuyết Nich-xon” thể hiện trong kế hoạch “Việt Nam hóa chiến tranh” vào những năm 1969-1973 với những chiến thắng vang dội, đặc biệt là những chiến thắng trong năm 1972 (ở miền Nam, nửa triệu quân ngụy phải loại khỏi vòng chiến, hơn 50% số sư đoàn, gần 70% số trung đoàn và lữ đoàn ngụy bị tiêu diệt hoặc bị đánh thiệt hại nặng, địa phương quân và phòng vệ dân sự tan rã từng mảng; ở miền Bắc quân và dân ta đập tan cuộc tập kích chiến lược bằng máy bay B52 của Mỹ vào Hà Nội, Hải Phòng, trong 12 ngày đêm ta đã bắn hạ 81 máy bay Mỹ, trong đó có 34 pháo đài bay B52 và 5 chiếc F111 cánh cụp cánh xòe). Ngày 27/01/1973, Mỹ buộc phải ký Hiệp định Pa-ri về Việt Nam với những điều khoản bảo đảm các yêu cầu cơ bản của ta. Ngày 29/3/1973, Bộ chỉ huy Mỹ ở Sài Gòn làm lễ cuốn cờ, toàn bộ quân viễn chinh Mỹ và chư hầu phải rút hết về nước.

- Đánh bại bọn xâm lược Mỹ và tay sai âm mưu lấn chiếm vùng giải phóng và vùng tranh chấp trong những năm 1973-1975 và bằng cuộc Tổng tiến công mùa xuân 1975 với chủ trương, biện pháp của Bộ Chính trị “thần

(10) Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 15, khóa II.

(11) Thư chúc tết của Bác Hồ đầu năm 1969.





tốc, táo bạo, bất ngờ” tiến lên giải phóng Sài Gòn trước mùa mưa, chúng ta đã thực hiện trọn vẹn lời Bác dạy “đánh cho Mỹ cút, đánh cho ngụy nhào”.

Từ tư duy cách mạng khoa học, từ những chỉ báo chuẩn xác của Đảng về mục tiêu chiến đấu, về chiến lược, chiến thuật tiến công, chúng ta đã đánh bại một đối phương có tiềm lực kinh tế mạnh nhất thế giới, có lực lượng quân sự khổng lồ và có những phương tiện chiến tranh hiện đại không đâu sánh nổi. Với chiến thắng

hết sức trọn vẹn của công cuộc chống Mỹ cứu nước, giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, Đảng ta, nhân dân ta đã hoàn thành vẻ vang Cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân trên phạm vi cả nước...

Giờ đây trong những giờ phút thanh bình, có dịp nghiên cứu lại những văn kiện của Đảng về xây dựng phong trào cách mạng từ khi còn “trúng nước”, xây dựng lực lượng vũ trang, giờ khắc phát lệnh tổng khởi nghĩa, phương châm chỉ đạo đánh chiếm các cứ điểm chắc chắn trong những ngày sôi sục của Cách mạng tháng Tám, trong kháng chiến trường kỳ chống thực dân Pháp và những nhật lệnh tiến quân “thần tốc, táo bạo, bất ngờ”, “thần tốc, thần tốc, thần tốc nữa” trong các cuộc tiến công mùa xuân năm 1975 và chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử, chúng ta càng thấy sáng rõ sự vận dụng hết sức anh minh, sáng tạo, đúng đắn, nhuần nhuyễn và tinh tế năm vấn đề ở tầm quốc tế, có tính quy luật của khởi nghĩa vũ

trang, của chiến tranh cách mạng, giải phóng đất nước, giải phóng dân tộc:

1. Không bao giờ được đùa với khởi nghĩa, và một khi đã bắt đầu khởi nghĩa thì cần nắm chắc một điều là phải tiến hành đến cùng.

2. Phải tập hợp ở một điểm quyết định, trong một thời cơ quyết định những lực lượng có ưu thế lớn, nếu không thì địch được chuẩn bị kỹ hơn và có tổ chức hơn sẽ tiêu diệt những người khởi nghĩa.

3. Một khi đã bắt đầu khởi nghĩa thì phải hết sức quyết

tâm hành động và dù sao cũng phải tuyệt đối chuyển sang tấn công. “Phòng ngự là con đường chết của khởi nghĩa vũ trang”.

4. Phải cố gắng đánh bất thành linh vào địch, cố gắng nắm đúng thời cơ khi quân địch còn phân tán.

5. Mỗi ngày (ở thành phố là mỗi giờ) phải thu được thắng lợi dù là thắng lợi không lớn lắm, đồng thời nhất thiết phải giữ cho được “ru thể tinh thần”<sup>12</sup>.

Dù cho những ngày đầu chuẩn bị khởi nghĩa vũ trang, những ngày đầu tiến hành chiến tranh cách mạng là vô cùng khó khăn, muôn vàn gian khổ, nhưng Đảng cộng sản Việt Nam hoàn toàn tin tưởng sắt đá ở thắng lợi cuối cùng. Niềm tin mãnh liệt đó được Đảng “truyền lửa”, thấm sâu tới từng chiến sĩ, từng người dân trong cả nước. Ai cũng biết, tháng 8/1945 cách mạng mới thành công, nhưng trước đó một năm, Đảng ta đã ước lượng khá chắc chắn ngày thắng lợi, các chiến sĩ trên

**Từ tư duy cách mạng khoa học, từ những chỉ báo chuẩn xác của Đảng về mục tiêu chiến đấu, về chiến lược, chiến thuật tiến công, chúng ta đã đánh bại một đối phương có tiềm lực kinh tế mạnh nhất thế giới, có lực lượng quân sự khổng lồ và có những phương tiện chiến tranh hiện đại không đâu sánh nổi. Với chiến thắng hết sức trọn vẹn của công cuộc chống Mỹ cứu nước, giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, Đảng ta, nhân dân ta đã hoàn thành vẻ vang Cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân trên phạm vi cả nước**

(12) Lênin toàn tập, tập 34, Nxb. Tiến bộ Mat-xcơ-va 1976; tr 502.



mặt trận tư tưởng đã cho hay “Hồi người bạn vui lên đi Ất Dậu/Sẽ là năm khởi nghĩa, năm thành công”. Ai cũng biết ngày 10/10/1954, chúng ta mới từ núi rừng trở về tiếp quản Thủ đô, nhưng từ năm 1948, các chiến sĩ trên mặt trận văn hóa - văn nghệ ở chiến khu, ở vùng biên đã cất cao tiếng hát “Tiến về Hà Nội” với khí thế vô cùng hào sảng. Ai cũng biết, ngày 30/4/1975, đại quân như vũ, như bão, từ mọi hướng kéo về Sài Gòn, cờ giải phóng mới tung bay trên đỉnh Dinh Độc lập, nhưng từ năm 1966 (trước đó 9 năm) “Tiến về Sài Gòn” đã là tráng ca râm ran khắp cả nước và đúng ngày giải phóng, “Tiến về Sài Gòn” đã vang lên hùng tráng khắp đô thành, rộn ràng trong khắp cả nước, trước sự ngỡ ngàng đến không hiểu nổi của quân thù.

#### 4. Đảng lãnh đạo toàn dân tộc kiên định con đường xã hội chủ nghĩa

Chúng ta đều biết cuộc cách mạng giải phóng dân tộc (đánh đuổi thực dân, đế quốc, lật nhào chế độ cũ), thiết lập chính quyền mới của nhân dân là vô cùng gian khổ, đầy hy sinh, tổn thất... nhưng đó mới chỉ là giai đoạn mở đầu đột phá khâu quan trọng. Nhiệm vụ nặng nề tiếp theo là mục tiêu cách mạng xã hội chủ nghĩa, cải tạo toàn bộ hình thái kinh tế - xã hội cũ, xây dựng toàn bộ hình thái kinh tế - xã hội mới xã hội chủ nghĩa. Đây là công việc không đơn giản, không phải một sớm một chiều mà là nhiệm vụ vô cùng to lớn, vô cùng nặng nề, cực kỳ phức tạp, lâu dài, gian khổ và muôn vàn sóng gió của nhiều thế hệ. Ở đây đã xuất hiện một tình huống là, có những nước thế hệ cha anh làm cách mạng giải phóng dân tộc, cướp chính quyền thì rất “bài bản”, thắng lợi hết sức vang dội, nhưng ở các thế hệ bảo vệ chính quyền, xây dựng một xã hội mới theo mục tiêu cách mạng xã hội chủ nghĩa thì lại xảy ra nhiều “sự cố”. “Cải tổ” dẫn đến “sụp đổ” vì mất phương hướng, sai lầm đường lối chiến lược, lệch lạc về sách lược, nhầm lẫn trong chỉ đạo thực hiện và tệ hại hơn nữa là “nửa vời quay ngược”, phản bội lại sự nghiệp cách mạng của cha anh - những lớp người tiền

nhiệm. Từ đó các thế lực thù địch càng coi thường, hạ thấp và đi đến phủ định vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản cầm quyền. Vì vậy một vấn đề được đặt ra là, việc chuyển giao thế hệ nếu không đầy đủ, không tỉ mỉ, không chi tiết, không cẩn kẽ, không chọn được mặt để gửi vàng thì chắc chắn sẽ xuất hiện những trục trặc lớn. Đặc biệt là càng về sau, càng lùi xa chiến tranh cách mạng, các “hậu duệ” càng ít thấm nhuần những gian khổ, hy sinh, tổn thất của các thế hệ cha ông nếu họ không được giáo dục kỹ càng, nếu họ không có sự hiểu biết sâu sắc lịch sử đất nước, dân tộc. Vì vậy việc “giữ lửa, truyền lửa cách mạng” cho các thế hệ tiếp nối là vấn đề cực kỳ quan trọng và vô cùng công phu phải được tiến hành thường xuyên, đến nơi, đến chốn...

Trong sự biến động chính trị chấn động trời đất trên thế giới như thế, nhưng ở nước ta, Đảng cộng sản Việt Nam trước sau như một, vẫn kiên định con đường đã chọn - con đường cách mạng xã hội chủ nghĩa mà nền tảng là Chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh. Đảng ta đã khởi xướng và lãnh đạo công cuộc đổi mới đi đến thắng lợi. Đổi mới ở nước ta hay cải tổ, cải cách ở các nước, điều đầu tiên hết sức then chốt là phải xác định đúng đắn mối quan hệ giữa đổi mới kinh tế và đổi mới chính trị. Nếu xác định không chuẩn xác, bước đi ban đầu bị lệch chuẩn thì chính đây là nguy cơ cho đổi mới, cho cải tổ. Năm 1992, sau khi thảm họa xảy ra, một nhân chứng của đất nước sụp đổ đã viết trong hồi ký của mình rằng: Bước vào cải tổ, những vấn đề tư tưởng, chính trị, tự do, dân chủ không thể nào tiêu hóa được trong cái dạ dày kinh tế rách nát... Câu nói đó như một kết luận thực tiễn, không thể cải tổ chính trị trước khi cải cách kinh tế. Ở nước ta, ngay từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới, Đảng ta đã tư duy rất mạch lạc, rất đúng đắn rằng, “trong quan hệ giữa đổi mới kinh tế và đổi mới chính trị, chúng ta tập trung làm tốt đổi mới kinh tế, đồng thời từng bước đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của các tổ chức chính trị. Không thể tiến hành cải cách hệ thống chính trị một cách vội vã khi chưa đủ



căn cứ, mở rộng dân chủ không có giới hạn, không có mục tiêu cụ thể và không đi đôi với tập trung thì dẫn đến sự mất ổn định về chính trị, gây thiệt hại cho sự nghiệp đổi mới”<sup>13</sup>. Thực tiễn đã chứng minh con đường đổi mới sáng tạo của Đảng ta (một luận điểm chưa hề có trong tiền lệ) là hoàn toàn đúng đắn và có độ chính xác rất cao. Kết quả là, “sau 20 năm đổi mới, nhân dân ta đã đạt được những thành tựu to lớn và có ý nghĩa lịch sử trên con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc xã

hội chủ nghĩa. Đất nước ta... đang đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; kinh tế tăng trưởng khá nhanh, bước đầu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đời sống nhân dân được cải thiện đáng kể; hệ thống chính trị và khối đại đoàn kết dân tộc do Đảng lãnh đạo được củng cố và tăng cường; sức mạnh tổng hợp của đất nước được tăng lên nhiều; vị thế nước ta trên trường quốc tế không ngừng được nâng cao”<sup>14</sup>.

Dự báo các tình huống, các sự kiện trong đường lối chiến lược là một loại công việc, một công đoạn có tầm quan trọng hàng đầu trong lãnh đạo cách mạng. Ở mỗi lĩnh vực công việc này đã khó; dự báo có tính chất chỉ dẫn, chỉ báo cho vận mệnh cả một dân tộc, cả một đất nước trong mỗi cuộc cách mạng càng khó gấp bội lần. Nhưng với sứ mệnh cao cả mà nhân dân đã tin tưởng và giao phó, Đảng ta đã tập trung mọi sức lực trí tuệ, vận dụng nhuần nhuyễn khoa học Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các khoa học khác, vạch đường

lối chiến lược và chỉ báo chính xác, khoa học cho mỗi giai đoạn cách mạng để đi tới chiến thắng. Đó là nghệ thuật cách mạng, là cơ sở, là căn cứ vững chắc cho kết luận: Đảng ta - Người thiết kế, kiến tạo, tổ chức mọi thắng lợi của đất nước, của dân tộc.

Ngay từ khi khởi xướng và lãnh đạo công cuộc đổi mới, Đảng ta đã tuyên bố: nhìn thẳng vào sự thật, nói rõ sự thật, nói đúng sự thật, nói hết sự thật. Từ đó đến nay, Đảng ta thường xuyên phát huy dân chủ rộng rãi,

**Đảng ta đã tập trung mọi sức lực trí tuệ, vận dụng nhuần nhuyễn khoa học Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các khoa học khác, vạch đường lối chiến lược và chỉ báo chính xác, khoa học cho mỗi giai đoạn cách mạng, là cơ sở, là căn cứ vững chắc cho kết luận: Đảng ta - Người thiết kế, kiến tạo, tổ chức mọi thắng lợi của đất nước, của dân tộc**

ra sức tăng cường xây dựng Đảng về chính trị, hoàn thiện đường lối đổi mới và nâng cao năng lực tổ chức thực hiện; tăng cường công tác tư tưởng, rèn luyện đạo đức, phẩm chất; đẩy mạnh cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí; đổi mới, kiện toàn tổ chức, bộ máy của Đảng và của cả hệ thống chính trị; tiếp tục đổi mới công tác cán bộ, công tác bảo vệ chính trị nội bộ; xây dựng và củng cố tổ chức cơ sở đảng, nâng cao chất lượng đảng viên; đổi mới và tăng cường công tác kiểm tra, giám sát; xây dựng và tăng cường mối quan hệ gắn bó máu thịt giữa Đảng với nhân dân; đổi mới và hoàn thiện phương thức lãnh đạo của Đảng để làm tròn sứ mệnh của Đảng 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; đại biểu trung thành cho lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, đưa đất nước ta từng thời gian bước lên những tầm cao mới của sự phát triển. ■

(13) Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7, khóa VI.

(14) Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới, Nxb. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, tr 126;



# MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN

## VỀ TĂNG CƯỜNG CUNG CỐ QUỐC PHÒNG - AN NINH BẢO VỆ VỮNG CHẮC CHỦ QUYỀN BIỂN, ĐẢO TRONG THỜI KỲ MỚI

■ NGUYỄN HUY HIỆU \*

Là một quốc gia ven biển, nằm dọc Biển Đông với 3260 km bờ biển, Việt Nam có lợi thế và khả năng để tiến ra biển, trở thành một nước mạnh về biển vào năm 2020 như mục tiêu mà Nghị quyết Hội nghị lần thứ Tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã vạch ra. Bên cạnh việc xây dựng Luật Các vùng biển Việt Nam để xác định khung pháp lý cơ bản cho việc tiến ra biển của đất nước, phù hợp với pháp luật và thực tiễn quốc tế, tạo điều kiện phát triển và xây dựng đất nước; công tác tăng cường củng cố quốc phòng - an ninh, bảo vệ vững chắc chủ quyền biển đảo là những giải pháp quan trọng để thực hiện chính sách biển trong tình hình mới.

**B**iển, đảo là một bộ phận lãnh thổ thiêng liêng của Tổ quốc, có vai trò quan trọng trong quá trình tồn tại và phát triển của dân tộc Việt Nam. Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa X) đã ra Nghị quyết về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020, trong đó có nội dung rất quan trọng định hướng chiến lược quốc phòng, an ninh và đối ngoại để bảo vệ vững chắc chủ quyền vùng biển, đảo của Tổ quốc.

Ngày nay, trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, hướng ra biển, tiến ra biển đã và đang trở thành xu thế chung của mỗi quốc gia có biển. Do lợi ích về kinh tế - xã hội, chính trị, quốc phòng, an ninh mà biển đem lại cho các quốc gia ngày càng lớn và đa dạng, nên đã phát sinh nhiều mâu thuẫn về quyền lợi giữa các nước có biển, những nước không có biển, gây ra những tranh chấp phức tạp, quyết liệt về chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán và lợi ích trên biển, đảo. Các nước có biển,

nhất là các nước lớn đã có chiến lược biển, tăng cường tiềm lực về biển. Hoa Kỳ, Nga, Ca-na-đa, Ôt-xtrây-li-a, Trung Quốc và nhiều nước khác đều đã công bố chiến lược biển. Các nước vùng Biển Đông cũng rất quan tâm đến biển và xây dựng chiến lược biển nhằm tăng cường mọi mặt về biển.

Việt Nam là một quốc gia ven biển, chúng ta có bờ biển dài 3.260 km, nằm trong số 10 nước trên thế giới có chỉ số cao nhất về chiều dài bờ biển, mở ra ba hướng Đông, Nam và Tây; có vùng biển và thềm lục địa rộng lớn, diện tích vượt quá 1 triệu km<sup>2</sup>, lớn gấp 3 lần diện tích đất liền; có hơn 3.000 hòn đảo lớn, nhỏ, gần bờ và xa bờ, chạy suốt từ Vịnh Bắc Bộ tới Vịnh Thái Lan. Vị trí địa lý tự nhiên và tiềm năng kinh tế của vùng biển nước ta có tầm quan trọng chiến lược trong xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Nhận thức rõ đặc điểm và vị trí chiến lược về kinh tế, chính trị, quốc phòng, an ninh (QP-AN) của biển, đảo trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt

(\*)TS, Ủy viên BCH TƯ Đảng, Thượng tướng, Thứ trưởng Bộ Quốc phòng.



Nam. Đảng và Nhà nước ta đã sớm đề ra nhiều nghị quyết, chỉ thị về phát triển kinh tế biển gắn với tăng cường củng cố QP-AN để quản lý, bảo vệ vững chắc chủ quyền lãnh thổ trên biển, đảo của Tổ quốc.

Ngày 6/5/1993, Bộ Chính trị (khoá VII) đã ra Nghị quyết số 03/NQ-TU “Về một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển trong những năm trước mắt”; tiếp đó, ngày 22/9/1997, Bộ Chính trị (khoá VIII) ra Chỉ thị số 20/CT-TU “Về đẩy mạnh phát triển kinh tế biển theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”; ngày 9/2/2007, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X đã ra Nghị quyết “Về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020”<sup>1</sup>. Đây là tư duy mới của Đảng ta về vị trí, vai trò của biển, đảo trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa thời kỳ mới; thể hiện rõ quyết tâm của Đảng và Nhà nước ta phấn đấu đến năm 2020 nước ta trở thành quốc gia mạnh từ biển và giàu lên từ biển, đảm bảo vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền quốc gia trên biển. Để thực hiện có hiệu quả Nghị quyết Trung ương 4 (khoá X), vấn đề đang đặt ra cho nhiệm vụ QP-AN là phải làm thế nào bảo vệ vững chắc chủ quyền trên biển, đảo, tạo ra môi trường hoà bình, ổn định để phát triển kinh tế, khai thác có hiệu quả mọi tiềm năng sẵn có trên biển, phục vụ cho công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong khi nguồn tài nguyên trên đất liền ngày càng cạn kiệt. Bởi vậy, trong tình hình hiện nay chúng ta cần làm tốt một số nội dung cơ bản sau:

**1. Tăng cường tuyên truyền, giáo dục nâng cao hơn nữa nhận thức của các cấp, các ngành, toàn dân và lực lượng vũ trang về vị trí vai trò, tầm quan trọng chiến lược của biển, đảo đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc**

Trên cơ sở quán triệt sâu sắc và quyết tâm thực hiện hiệu quả những quan điểm, tư tưởng,



mục tiêu về phát triển kinh tế và bảo đảm quốc phòng - an ninh, bảo vệ chủ quyền vùng biển, đảo, thềm lục địa của Tổ quốc trong tình hình mới, công tác tuyên truyền, giáo dục trong nước cần được tiến hành thường xuyên, làm cho các cấp, các ngành, toàn dân và lực lượng vũ trang nhận thức sâu sắc về quan điểm, lập trường của Đảng và Nhà nước ta đối với các vấn đề liên quan đến Biển Đông, đến các quần đảo, hải đảo của Việt Nam. Nội dung tuyên truyền, giáo dục cần triển khai một cách toàn diện, trong đó tập trung vào mấy vấn đề cơ bản: *Một là*, tuyên truyền, giáo dục làm cho mọi người dân, nhất là đội ngũ cán bộ chủ chốt các cấp, các ngành, các địa phương nắm vững các quan điểm của Đảng trong phát triển kinh tế biển. Nhận thức rõ vùng biển, hải đảo, thềm lục địa và ven biển là địa bàn chiến lược có vị trí quyết định đối với sự phát triển của đất nước ta, kinh tế biển và kinh tế đất liền có liên quan chặt chẽ với nhau, tác động và thúc đẩy lẫn nhau cùng phát triển. *Hai là*, tuyên truyền, giáo dục nâng cao ý thức, trách nhiệm công dân trong việc quản lý, bảo vệ chủ quyền vùng biển, đảo. Biển, đảo là một địa bàn chiến lược có tính chất đặc thù và có tầm quan trọng đặc biệt đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; nơi hằng ngày diễn ra công cuộc xây dựng và đấu tranh rất phức tạp, căng thẳng, nhằm bảo vệ độc lập, chủ quyền, quyền tài phán quốc gia thiêng liêng của Tổ quốc. Vì

(1) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương khoá X, Nxb. Sự thật, H, 2007, tr. 70 - 71.



vậy, nội dung giáo dục tăng cường quốc phòng, an ninh trên biển, đảo đang đặt ra những yêu cầu mới, với sự chuẩn bị kỹ càng về mặt tư tưởng, nhận thức và bảo đảm vật chất cho các lực lượng quốc phòng, an ninh làm nhiệm vụ quản lý, thực thi pháp luật, bảo vệ chủ quyền và lực lượng khai thác kinh tế biển, đảo. Về mặt tư tưởng, cần tuyên truyền, giáo dục cho các cấp, các ngành, toàn dân và lực lượng vũ trang nhận thức sâu sắc quan điểm của Đảng và Nhà nước ta là phát triển kinh tế biển, đảo phải đi đôi với với tăng cường củng cố quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế biển là tạo cơ sở, nền tảng xây dựng nền quốc phòng toàn dân, thể trận quốc phòng toàn dân gắn với thể trận an ninh nhân dân trên biển, đảo ngày càng vững mạnh. Ngược lại, chỉ có tăng cường quốc phòng, an ninh tốt mới quản lý, bảo vệ vững chắc chủ quyền vùng biển, đảo, tạo điều kiện cho kinh tế biển phát triển, nhất là ở vùng biển xa bờ. *Ba là*, những thay đổi to lớn về địa vị chính trị, kinh tế, trật tự pháp lý quốc tế diễn ra trên biển và đại dương, nhất là từ khi Công ước Liên hợp quốc về Luật biển 1982 ra đời, cùng sự tăng cường mạnh mẽ các hoạt động khai thác tiềm năng biển đã ngày càng nảy sinh nhiều vấn đề mới và mâu thuẫn về chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán, về quyền lợi và lợi ích giữa các quốc gia; đồng thời nhu cầu về hợp tác cũng như đấu tranh trên biển giữa các nước ngày càng lớn; hơn nữa, các vấn đề về biển, đảo có quan hệ trực tiếp đến hầu hết các lĩnh vực của đời sống quốc gia trong mối quan hệ với các quốc gia khác của cộng đồng quốc tế và luật pháp quốc tế, nên việc tuyên truyền góp phần đẩy mạnh cuộc đấu tranh về pháp lý và ngoại giao, tạo dư luận quốc tế ủng hộ Việt Nam trong việc bảo vệ chủ quyền biển, đảo và quyền lợi quốc gia trên biển là hết sức quan trọng. Năm 2010, Việt Nam lại phải hoàn thành trọng trách là Chủ tịch ASEAN, nên việc tuyên truyền các quan điểm, lập trường của Đảng và Nhà nước ta đối với các vấn đề liên quan đến Biển Đông, đến các quần đảo, hải đảo của Việt Nam để bạn bè quốc tế hiểu rõ là rất cần thiết.

## 2. Kết hợp chặt chẽ các hình thức, biện pháp đấu tranh chính trị, ngoại giao, pháp lý, kinh tế, quốc phòng trong quản lý và bảo vệ quyền và chủ quyền trên biển là nhiệm vụ quan trọng của quốc phòng, an ninh thời kỳ mới

Định hướng trên yêu cầu sớm luật hóa các vấn đề liên quan đến chủ quyền và lợi ích quốc gia trên biển. Kết hợp các hình thức, biện pháp đấu tranh, trong đó đấu tranh quốc phòng có vai trò đặc biệt quan trọng. Đồng thời, kiên trì đấu tranh ngoại giao dựa trên cơ sở luật biển quốc tế; kết hợp giải quyết tranh chấp với quyền được khai thác trên biển trong các hiệp định đã được ký kết, giữ vững chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán trên biển, không để xảy ra xung đột vũ trang, tạo môi trường ổn định để xây dựng đất nước. Cần xây dựng đầy đủ hồ sơ, căn cứ pháp lý để khẳng định chủ quyền và quyền chủ quyền của ta trên biển Đông, bao gồm cả Hoàng Sa và Trường Sa.

Để thực hiện được nội dung trên, trước hết, phải kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế với tăng cường QP-AN, quản lý, bảo vệ chủ quyền vùng biển, đảo, thêm lực địa của Tổ quốc. Đặc biệt nghiên cứu vận dụng mô hình kinh tế với quốc phòng trên biên giới đất liền gắn với xây dựng các khu kinh tế - quốc phòng trên các đảo, mà các lực lượng vũ trang làm nòng cốt (Hải quân, Cảnh sát biển, Bộ đội Biên phòng và lực lượng vũ trang địa phương), vừa tham gia phát triển kinh tế - xã hội thu hút ngày càng nhiều dân cư đến làm ăn, sinh sống, vừa kết hợp củng cố QP-AN, quản lý và bảo vệ chủ quyền vùng biển đảo của Tổ quốc.

Đẩy mạnh xây dựng sức mạnh quốc gia trên biển (các lực lượng kinh tế, nghiên cứu khoa học, QP-AN, đối ngoại) tương xứng với tầm quan trọng của biển. Tập trung nỗ lực xây dựng lực lượng QP-AN trên biển, nhất là xây dựng lực lượng Hải quân, Phòng không - Không quân vững mạnh, đủ sức hoàn thành nhiệm vụ và là lực lượng nòng cốt trong quản lý và bảo vệ chủ quyền an ninh trên biển.

Tăng cường quản lý nhà nước trên các vùng



biển, đảo của Tổ quốc, phát huy sức mạnh tổng hợp của các lực lượng, các ngành thuộc trung ương và địa phương có liên quan để bảo vệ chủ quyền và lợi ích quốc gia trên biển, đảm bảo quản lý thống nhất, có phân công, phân nhiệm rõ ràng, có cơ chế phối hợp tốt, khắc phục tình trạng phân tán, cục bộ, tạo điều kiện thuận lợi cho việc sản xuất, khai thác, hoạt động trên biển của nước ta và giao lưu quốc tế.

### 3. Nghiên cứu xây dựng Luật về Các vùng biển Việt Nam tạo cơ sở pháp lý cho quản lý và bảo vệ biển

Hiện nay, hệ thống pháp luật về biển của ta còn bộc lộ một số tồn tại. Đó là: trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về biển hiện nay còn nhiều loại hình thức văn bản, chủ yếu là các văn bản điều chỉnh các quy phạm pháp luật về các lĩnh vực chuyên ngành, vừa phân tán vừa chông chéo lẫn nhau, gây khó khăn cho việc áp dụng thực tiễn. Chúng ta chưa có một văn bản có tính pháp lý cao (luật) về các vùng biển Việt Nam làm cơ sở thống nhất điều chỉnh tất cả các vấn đề về biển.

Để khắc phục tình trạng bất cập trên, chúng ta có thể lựa chọn hoặc xây dựng một luật chung về các vùng biển và quy chế pháp lý của chúng hoặc ban hành, hoặc sửa đổi một loạt các văn bản pháp quy về biển với yêu cầu phải đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ. Theo xu hướng chung, phương án xây dựng Luật về Các vùng biển làm cơ sở thống nhất cho các hoạt động biển, bảo vệ chủ quyền và các lợi ích quốc gia trên biển, tạo cơ sở pháp lý cho hợp tác quốc tế về biển phù hợp với Công ước Luật biển năm 1982... đã được lựa chọn và đang được gấp rút triển khai.

### 4. Một số công tác chủ yếu

Từ những vấn đề trên, theo chúng tôi, các bộ, ngành theo chức năng nhiệm vụ được giao, cần tập trung thực hiện tốt các công tác sau:

- Xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế chính sách, chiến lược và các chương trình, quy hoạch, kế hoạch, đề án, dự án, các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia... về

biển, hải đảo để trình cấp có thẩm quyền phê duyệt, ban hành;

- Tham gia xây dựng chiến lược về quốc phòng - an ninh (QP-AN), ngoại giao liên quan đến chủ quyền, quyền chủ quyền và các quyền tài phán quốc gia của Việt Nam trên biển và hải đảo;

- Tổ chức thực hiện và hướng dẫn các địa phương ven biển triển khai việc quản lý tổng hợp vùng duyên hải, biển và hải đảo; quản lý các hoạt động khai thác, sử dụng biển và hải đảo; nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ phục vụ quản lý, điều tra cơ bản, khảo sát, thăm dò, tổng hợp tài nguyên, môi trường biển, hải đảo và đại dương; kiểm soát môi trường và tài nguyên biển, vùng ven biển và hải đảo;

- Quản lý tổng hợp các hoạt động hợp tác quốc tế về biển; tuyên truyền, nâng cao nhận thức về bảo vệ chủ quyền lãnh thổ, bảo vệ tài nguyên và môi trường các vùng biển, ven biển và hải đảo.

Xác định tăng cường khả năng quản lý và bảo vệ biển, đảo là một nhiệm vụ chiến lược, đồng thời là một mục tiêu cấp bách đang đặt ra cho nước ta trong tình hình mới. Chỉ có phấn đấu thực hiện nhiệm vụ quan trọng này mới có thể đưa nước ta trở thành một quốc gia mạnh lên từ biển, giàu lên từ biển, thực hiện thắng lợi Nghị quyết lần thứ 4 Ban chấp hành Trung ương Đảng (khoá X), đảm bảo vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền quốc gia trên biển.

Để bảo vệ vững chắc chủ quyền biển, đảo của Tổ quốc, tạo môi trường hoà bình, ổn định, các cấp uỷ Đảng và lực lượng vũ trang nhân dân, quân đội nhân dân phải quán triệt và tổ chức thực hiện thắng lợi chiến lược bảo vệ Tổ quốc mà Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX đã xác định; đồng thời phải quán triệt và tổ chức thực hiện có hiệu quả những định hướng chiến lược về QP-AN vùng biển, đảo và ven biển mà Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X đã chỉ ra, góp phần đưa nước ta trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển, bảo đảm vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền quốc gia trên biển, đảo. ■



# BIỆN CHỨNG CỦA ĐỘC LẬP DÂN TỘC, PHÁP TRỊ DÂN CHỦ VÀ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TƯ TƯỞNG HỒ CHÍ MINH

■ LÊ VĂN HOÈ\*

**Quyền con người là những giá trị làm nên bản chất người, là quyền tự nhiên, vốn có của mỗi cá thể người. Quyền con người không phải do pháp luật tạo ra nhưng nhờ vào pháp luật mà thành hiện thực. Cả trong lịch sử và đương đại đều minh chứng một chân lý: Một dân tộc độc lập, có một chế độ pháp trị tiến bộ, dân chủ luôn tương thích với những giá trị người, với quyền con người. Ở đâu, khi dân tộc bị nô dịch, nhà cầm quyền chà đạp lên luật pháp, ở đó con người cũng bị chà đạp, cả sự sống, cả danh dự, nhân phẩm và tự do.**

## 1. Khái lược quá trình hình thành, phát triển

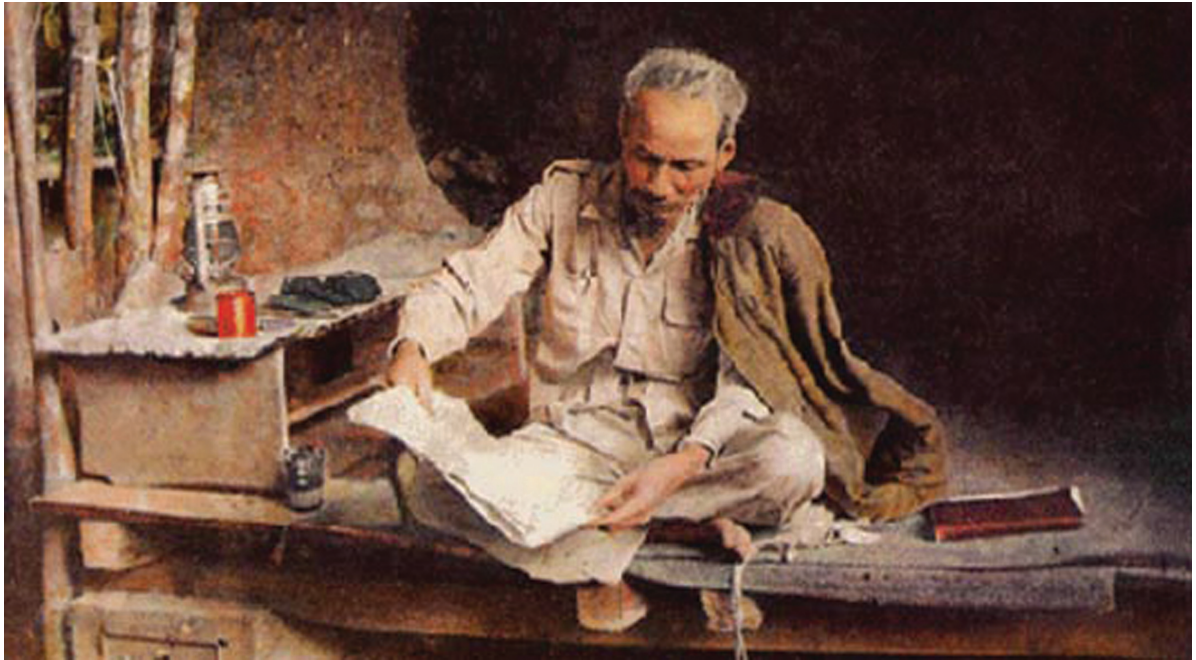
Việt Nam là một quốc gia có nghìn năm văn hiến. Dân tộc Việt Nam trọng đạo lý, nhân nghĩa. Đất nước và dân tộc Việt Nam lại phải trải qua những cuộc chiến tranh tàn khốc, hết chống thế lực phong kiến phương bắc lại đến chống Pháp, chống Nhật, chống Mỹ xâm lược để giành, giữ độc lập dân tộc, chủ quyền quốc gia. Có lẽ vì thế mà hiếm ở đâu trên thế giới như ở Việt Nam, khát vọng về quyền con người, đấu tranh giành quyền làm người, cho quyền con người và độc lập dân tộc lại thấm đẫm cả bề dày lịch sử hàng ngàn năm. Song Việt Nam, qua các triều đại phong kiến chuyên chế không có truyền thống pháp trị dân chủ, xã hội bị phân chia như những “ô kéo”, mỗi “ô kéo” một tầng lớp, mỗi tầng lớp một thân

phận; có tầng lớp đặc quyền, đặc lợi, có tầng lớp chiếm đa số xã hội nhưng vô quyền, thậm chí không có ý niệm về quyền, thân và phận đều bị coi rẻ. Năm 1858, Pháp xâm lược Việt Nam, biến Việt Nam thành thuộc địa gần một trăm năm. Cả dân tộc Việt Nam bị mất quyền, người dân vô quyền, bị áp bức tàn bạo “không kém phần chuyên chế”. Chỉ đến năm 1919, với “Bản yêu sách của nhân dân An Nam” mà Nguyễn Ái Quốc cùng các nhà trí sĩ yêu nước Phan Châu Trinh, Phan Văn Trường chấp bút gửi Hội nghị Vécxây, Hội nghị của các nước chiến thắng trong thế chiến thứ nhất (1914-1918) thì THỜI ĐẠI NHÂN QUYỀN ở Việt Nam mới được KHAI MỞ. Trong bản YÊU SÁCH ấy, Nguyễn Ái Quốc đòi cho Việt Nam được độc lập, đồng thời đòi cho người dân thuộc địa được pháp luật bảo hộ như người

(\*) PGS, TS. Học viện Chính trị-Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.







dân chính quốc, có các quyền tự do, dân chủ, trong một chế độ xã hội được cai trị bằng luật do Nghị viện đại biểu cho mọi tầng lớp nhân dân định ra. YẾU SÁCH từ toàn bộ nội dung của nó đều hàm chứa một tư tưởng lớn, được viết lên từ ý nguyện của một dân tộc lầm than, bị đọa đày, từ một trí tuệ siêu việt Hồ Chí Minh - *tư tưởng về biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người*. Sau YẾU SÁCH, Hồ Chí Minh viết tác phẩm nổi tiếng “Bản án chế độ thực dân”. Trong tác phẩm này, qua “sự phê phán có tính chất phê phán” cực kỳ sắc bén chế độ thực dân tàn bạo, Hồ Chí Minh một lần nữa khẳng định: Một dân tộc bị nô dịch, một xã hội mà nhà cầm quyền tùy tiện, đứng trên luật pháp thì công lý không tồn tại, con người bị chà đạp. Biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người trong tư tưởng Hồ Chí Minh qua tác phẩm còn hàm chứa một triết lý nhân sinh sâu sắc. Pháp trị Hồ Chí Minh không lạnh lùng, là pháp trị nhân bản, thấm đẫm tình người, vì con người; là pháp trị chính danh, với lớp quan cai trị biết tri ân với dân và phụng sự luật pháp.

Năm 1922, như Hồ Chí Minh kể lại, khi đọc “Luận cương về vấn đề dân tộc và vấn đề thuộc địa” của VI.Lênin - Lãnh tụ thiên tài của giai cấp vô sản và các dân tộc bị áp bức, Người khẳng định: “Muốn cứu nước và giải phóng dân tộc không có con đường nào khác con đường cách mạng vô sản”<sup>1</sup>. Biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người trong tư tưởng Hồ Chí Minh như một lẽ tự nhiên hoà nhập với tư tưởng tiên phong ấy của thời đại, với bước phát triển mới: độc lập dân tộc gắn liền với chủ nghĩa xã hội, mà “trước hết là phải làm cho nhân dân lao động thoát nạn bần cùng, làm cho mọi người có công ăn việc làm, được ấm no và sống một đời hạnh phúc”<sup>2</sup>, pháp trị dân chủ trở thành chế độ trong chính thể cộng hoà của dân, do dân, vì dân; quyền con người gắn với việc xác lập vị thế dân là chủ và dân làm chủ thực sự, thực tế. Biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người do vậy, trở thành biện chứng của tiến hoá và phát triển, lấy con người là trung tâm, tất cả vì con người, coi trọng con người, phát huy động lực con người, từ bảo vệ

(1) Hồ Chí Minh: Toàn tập, Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 1996, tập 9, tr.314.

(2) Hồ Chí Minh: Toàn tập, Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 1997, tập 10, tr.17.



nền độc lập, cải biến tự nhiên, xây dựng xã hội mới, sửa sang phong tục, xác lập thể chế, phát triển kinh tế, văn hoá... đều do con người, vì con người.

Ngày 02/9/1945, Cách mạng tháng Tám thành công, Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Tuyên ngôn độc lập do chính Người soạn thảo. Nếu “Bản yêu sách của nhân dân An Nam” là văn kiện khai mở thời đại nhân quyền ở Việt Nam thì TUYÊN NGÔN ĐỘC LẬP- Văn kiện chính trị - pháp lý trọng đại và vĩ đại nhất trong lịch sử dân tộc, là bản CƯƠNG LĨNH HÀNH ĐỘNG NHÂN QUYỀN chính thức của thời đại nhân quyền Hồ Chí Minh. Tuyên ngôn khẳng định trước thế giới quyền độc lập của dân tộc Việt Nam, quyền con người của người dân Việt Nam, khai sinh chính thể cộng hoà dân chủ, nền pháp trị dân chủ hợp hiến ở Việt Nam.

Ngày 03/9/1945, một ngày sau khi đọc TUYÊN NGÔN ĐỘC LẬP, Chủ tịch Hồ Chí Minh triệu tập phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách của chính quyền. Theo GS, TS. Hoàng Chí Bảo, đó là phiên họp “có một không hai”, “là một mẫu mực trong lịch sử nền hành pháp nước ta”<sup>3</sup>. Tại phiên họp, Chủ tịch Hồ Chí Minh chỉ rõ: “Trước chúng ta bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có Hiến pháp. Nhân dân ta không được hưởng quyền tự do, dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ”<sup>4</sup>. Sáu nhiệm vụ mà Bác đề ra trong phiên họp đã đặt nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ là xây dựng MỘT KẾ HOẠCH TỔNG THỂ VỀ THỰC THI NHÂN QUYỀN, theo tư tưởng biện chứng về độc lập dân tộc, pháp

trị dân chủ và quyền con người. Đó là nhiệm vụ chống giặc đói, giặc dốt, xoá bỏ những tàn tích tàn bạo chà đạp phẩm giá con người của chế độ cũ, cải tạo tâm lý, ý thức, giáo dục lại nhân dân qua hàng ngàn năm bị phong kiến nô dịch, qua hàng thế kỷ bị thực dân đọa đầy, thực hiện đoàn kết lương giáo, xây dựng thể chế, đặc biệt là nhiệm vụ khẩn trương tiến hành Tổng tuyển cử bầu Nghị viện nhân dân để ban

hành Hiến pháp dân chủ, đem lại quyền tự do, dân chủ cho nhân dân. “Những nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà” trở thành

BẢN KẾ HOẠCH NHÂN QUYỀN đầu tiên của thời đại nhân quyền Hồ Chí Minh.

## 2. Một số nội dung căn bản

Kể từ phiên họp đầu tiên ấy cho đến ngày Bác đi vào cõi vĩnh hằng là hai mươi tư năm. Hai mươi tư năm chấp chính cũng là hai mươi tư năm, với trí tuệ siêu việt của một bậc vĩ nhân, Hồ Chí Minh đã vận dụng một cách kiên quyết, sáng tạo phép biện chứng độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người trong lãnh đạo Đảng, chỉ đạo chính quyền, điều hành kháng chiến chống Pháp, chống Mỹ, lãnh đạo nhân dân xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, đấu tranh thực hiện thống nhất nước nhà ở miền Nam. Bước đầu nghiên cứu phép biện chứng ấy trong tư tưởng Hồ Chí Minh và sự vận dụng của Người có thể thấy rõ một số nội dung căn bản sau:

*Một là, biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người thực sự là một triết thuyết trị nước, an dân của bậc hiền nhân Hồ Chí Minh*

- Người suốt đời vì dân, thương dân, tin dân, biết dựa vào dân, biết lấy trí dân, sức

**“*Biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người thực sự là một triết thuyết trị nước, an dân của bậc hiền nhân Hồ Chí Minh*”**

(3) Hoàng Chí Bảo: *Tìm hiểu phương pháp Hồ Chí Minh*, Nxb. Lý luận chính trị, H, 2004, tr. 203.

(4) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 1995, tập 4, tr. 8.



dân, quyền lực của dân để lo cho dân, với chủ thuyết: việc gì tốt, có lợi cho dân thì cương quyết làm, việc gì bất lợi cho dân, có hại cho dân thì cương quyết tránh, cương quyết chống. Dân là gốc, là đạo cai trị, là nền tảng của triết thuyết, bởi nó lấy độc lập dân tộc làm tiền đề; nó minh chứng một sự thật lịch sử: có độc lập mà dân đói, dân dốt; có pháp trị mà pháp luật xa lạ với dân, biến dân thành đối tượng trừng trị thì dân có quyền cũng không thực hiện được quyền, dân có được coi là chủ nhưng không thể làm chủ được.

*Hai là, lo bảo toàn độc lập, lo cái ăn cho dân, sự học cho dân, lo thực hành dân chủ có nhiều cách, song với Hồ Chí Minh, dù ở thời kỳ lịch sử nào, cách đúng quy luật, thuận lòng dân, hợp thời đại là chăm lo xây nền pháp trị dân chủ; có pháp trị dân chủ thì dùng pháp trị ấy mà bảo toàn độc lập, chủ quyền, mà bảo đảm nhân quyền.*

*Ba là, pháp trị dân chủ phải lấy hiến pháp dân chủ, luật pháp dân chủ làm cơ sở.* Luật pháp phải nói lên ý nguyện của người dân, là mệnh lệnh của người dân với chính quyền, do chính nhân dân chế định ra và chỉ vì lợi ích của nhân dân. “Phải cố gắng làm cho luật pháp dân chủ ngày càng nhiều hơn, tốt hơn”<sup>5</sup> như Bác chủ trương thực sự là một nguyên tắc căn bản xây nền pháp trị dân chủ, tạo nên nguồn lực và sức mạnh của nền pháp trị ấy.

*Bốn là, chế pháp phải tùy thời, thời thế thay đổi thì pháp luật phải biến đổi.* Nhà chế pháp phải sáng tạo, không để đất nước độc lập một ngày không có luật, dân có quyền mà không thực hiện được quyền. Những tháng đầu tiên sau Cách mạng tháng Tám, trước bộn bề công việc, trước những nguy cơ mất còn, Nghị viện chưa được thành lập, Chính phủ không có điều kiện, kinh nghiệm chế pháp, Chủ tịch Hồ Chí Minh khi đó đã có một *sáng kiến lập pháp vĩ đại* bằng việc sử dụng pháp luật của chế độ cũ, song phải áp dụng theo nguyên tắc không trái với nguyên tắc của chính thể cộng hoà. Đó là việc Bác ký ban hành hai sắc lệnh, gồm Sắc

lệnh số 48/SL ngày 09/10/1945 quy định về việc tạm thời áp dụng đạo luật cũ đối với các công ty, các hãng kỹ nghệ, thương mại ngoại quốc ở Việt Nam, và Sắc lệnh số 47/SL ngày 10/10/1945 về việc tạm thời sử dụng bộ luật cũ, trừ một số điểm thay đổi được ấn định trong sắc luật. Nhờ hai sắc lệnh này cùng với các pháp luật mới ban hành mà chính quyền cách mạng non trẻ có đủ luật để quản lý, nhân dân có pháp luật bảo hộ.

Nguyên tắc sáng tạo trong chế pháp, trong việc xếp đặt, sửa sang, đổi mới thể chế còn được Người đề cập trong tác phẩm “Sửa đổi lề lối làm việc” (năm 1947). Bác chỉ rõ lề lối làm việc của cán bộ đảng, chính quyền, đoàn thể phải theo cách: cái gì cũ mà xấu thì phải bỏ, cái gì cũ mà không xấu, nhưng phiền phức thì phải sửa đổi lại cho hợp lý, cái gì cũ mà tốt thì phải phát triển thêm, cái gì mới mà hay thì phải làm. Đó cũng là biện chứng trong chế pháp, bảo đảm cho pháp luật luôn thích ứng với thời cuộc.

*Năm là, từ người dân đến nhà cầm quyền, nhất là người nắm quyền cao nhất phải chăm lo xây dựng thể chế;* quyền càng cao càng phải chú tâm, hết mình, phải tỉ mỉ, thận trọng và nghiêm luật. Có con số thống kê, trong suốt 24 năm chấp chính, ngoài việc trực tiếp chỉ đạo xây dựng hai bản Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký ban hành 613 sắc lệnh, nhiều đạo luật quan trọng về tổ chức nhà nước, quản lý xã hội, thực hiện quyền tự do, dân chủ của công dân. Có ngày, như các ngày 24/01/1946 Bác ký ban hành ba sắc lệnh, gồm Sắc lệnh số 11, Sắc lệnh số 12 và Sắc lệnh số 13, về việc chia khu đối với những thị xã lớn, quy định quyền hạn của Bộ trưởng Bộ Kinh tế, quy định về cách tổ chức các Tòa án và các ngạch thẩm phán. Ngày 31/01/1946 Bác tiếp ký ban hành ba sắc lệnh, trong đó Sắc lệnh số 18B/SL quy định về việc phát hành đồng bạc giấy Việt Nam từ vĩ tuyến 16° trở vào Nam. Với Sắc lệnh này, chủ quyền kinh tế, yếu tố quan trọng của chủ quyền dân

(5) Hồ Chí Minh: Nhà nước và pháp luật, Nxb. Pháp lý, H, 1985, tr. 187.



tộc đã được củng cố. Ngày 27/3/1946, Bác ký ban hành bốn sắc lệnh, và đặc biệt, ngày 29/5 đặt con số kỷ lục: 12 Sắc lệnh, trong đó có Sắc lệnh số 76/SL sửa đổi điều khoản của Sắc lệnh 77/SL ngày 21/12/1945 về cách tổ chức chính quyền nhân dân ở thị xã, thành phố. Đó thực sự là NGÀY HỘI CHẾ PHÁP Hồ Chí Minh. Không những ký ban hành nhiều sắc lệnh, Chủ tịch Hồ Chí Minh còn trực tiếp duyệt khán nhiều văn bản pháp luật quan trọng. Ở văn bản nào Người cũng cho những quan điểm chỉ đạo hợp tình, hợp lý, làm cho pháp luật thực sự của dân, vì lợi ích của nhân dân.

Sáu là, chấp pháp phải nghiêm, phải công bằng, trong sáng. Đó là minh, cũng là đức của nhà cầm quyền. Bác ra Quốc lệnh quy định 10 điểm phạt những hành vi làm phương hại đến độc lập dân tộc, đến chính thể cộng hoà, đến quyền tự do, dân chủ của công dân. Bác nhắc nhở các nhà chấp pháp: “Các bạn là những người phụ trách thi hành pháp luật. Lễ tất nhiên, các bạn cần phải nêu cao cái gương “phụng công, thủ pháp, chí công vô tư” cho nhân dân noi theo”<sup>6</sup>. Đứng trước nạn đói hoành hành trong bộ máy chấp pháp, Bác khẳng khái tuyên bố trước Quốc hội: “Dù sao Chính phủ đã hết sức làm gương, và nếu làm gương không xong thì sẽ dùng pháp luật mà trị những kẻ ăn hối lộ - đã trị, đương trị và sẽ trị cho kỳ hết”<sup>7</sup>.

Chấp pháp không chỉ phải nghiêm, minh, đức mà còn phải có phương pháp, từ phương pháp tư duy, nhận thức, đến phương pháp làm việc, phương pháp tổ chức; phương pháp nào cũng phải xuất phát từ lợi ích của dân, “óc

ngiht, mắt nhìn, tai nghe, miệng nói, chân đi, tay làm” đều phải tuân theo ý chí của dân được chế định thành luật pháp. Ấy chính là phương pháp chấp pháp Hồ Chí Minh.

### 3. Một số vấn đề có tính phương pháp luận

Biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người thực sự là triết thuyết cai trị của bậc hiền nhân Hồ Chí Minh. Làm rõ phép biện chứng ấy là một định hướng nghiên cứu mới về kho tàng tư tưởng vô giá mà Người để lại cho Đảng, cho Nhà nước, cho nhân dân, cho các nhà khoa học, cho mãi mãi các thế hệ mai sau. Bước đầu nghiên cứu phép biện chứng của độc lập dân tộc, pháp trị dân chủ và quyền con người trong tư tưởng Hồ Chí Minh trong điều kiện xây dựng

***Pháp trị dân chủ là pháp trị của dân, do dân, vì dân, có nghĩa là phải do dân xây đắp, dân vận hành, kiểm soát. Luật pháp nói lên ý nguyện của dân phải nhờ vào sự kết hợp linh hoạt giữa cơ chế đại diện chân chính và dân chủ trực tiếp; những việc liên quan đến vận mệnh quốc gia, dân tộc phải do dân quyết bằng thể chế trưng cầu ý dân***

Nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay, có thể rút ra một số vấn đề có tính phương pháp luận sau:

1. Độc lập dân tộc có được bảo toàn, quyền con người có được bảo đảm, trở thành động lực phát triển chỉ có thể đạt được trong một nền pháp trị dân chủ.

2. Pháp trị dân chủ là pháp trị của dân, do dân, vì dân, có nghĩa là phải do dân xây đắp, dân vận hành, kiểm soát. Luật pháp nói lên ý nguyện của dân phải nhờ vào sự kết hợp linh hoạt giữa cơ chế đại diện chân chính và dân chủ trực tiếp; những việc liên quan đến vận mệnh quốc gia, dân tộc phải do dân quyết bằng thể chế trưng cầu ý dân.

3. Pháp trị dân chủ phải lấy “thượng tôn pháp luật” làm nguyên tắc chủ đạo, lấy Hiến

(6) Hồ Chí Minh: Nhà nước và pháp luật, Nxb. Pháp lý, H, 1995, tr. 179.

(7) Hồ Chí Minh: Nhà nước và pháp luật, Nxb. Pháp lý, H, 1995, tr. 138.



pháp và luật pháp là nền tảng, chi phối toàn bộ đời sống nhà nước, xã hội, trước hết là chi phối nhà cầm quyền, từ người lãnh đạo cao nhất đến những công chức cơ sở. Chế pháp, chấp pháp hay bảo hiến, bảo pháp đều phải nghiêm minh, đúng pháp luật, phù hợp với điều kiện khách quan, phải thuận lòng dân, có lợi cho dân.

4. Chế pháp, chấp pháp, bảo hiến, bảo pháp là những bộ phận cấu thành nền pháp trị dân chủ; coi trọng bộ phận này, coi nhẹ bộ phận kia, không thấy mối quan hệ tương tác, liên thông giữa những bộ phận ấy đều có nguy cơ làm cho pháp trị suy yếu. Trong điều

kiện hiện nay, phù hợp với yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, của tổ chức đời sống xã hội và hội nhập quốc tế, của việc bảo đảm thực thi quyền con người, phát huy nhân tố con người thì cần coi chế pháp là trọng tâm trong toàn bộ hoạt động của Đảng và Nhà nước. Điều đó đòi hỏi:

- Chế pháp, trước hết là lập pháp phải là hoạt động chủ đạo, tiến tới chế pháp là lập pháp. Không như vậy không có “chế độ cai trị bằng luật”, luật không thể là trung tâm của hệ thống pháp luật, tinh thần và nội dung của luật, ý chí của nhân dân dễ dàng bị biến dạng qua “những tầng”, “những lớp” lập quy vốn dễ thịnh hành sự tùy tiện, bất chấp lợi ích chung.

- Lập pháp là một khoa học. Sự vận hành lập pháp do vậy cũng phải khoa học, tránh lối tùy tiện, dễ làm, khó bỏ, được luật này mất luật kia, phá hỏng luật kia. Lập pháp là khoa học nên phải xem trọng tính khách quan. Có bảo đảm tính khách quan trong lập pháp mới bảo đảm cho thể chế lập pháp có vị trí thượng tôn, “quy phục” được cả nhà cầm quyền. Lập pháp phải làm được sứ mệnh “phát hiện ra luật” từ đời sống nhà nước, đời sống người dân, sinh

hoạt xã hội, được vận hành theo một quy trình chặt chẽ, hợp lý, tạo ra được “cơ chế phản biện nội tại” giữa các chủ thể tham gia lập pháp, quyết định lập pháp. Lập pháp là khoa học lẽ đương nhiên phải sáng tạo – sáng tạo trong biểu đạt ý chí của nhân dân thành thể chế lập pháp, trong phản ánh thực tại, trong việc kết nối cái truyền thống với cái hiện đại, làm thấm đẫm bản sắc văn hoá và truyền thống tốt đẹp của dân tộc trong các đạo luật, tiếp thụ được tinh hoa lập pháp của thời đại, hội tụ được những thuộc tính của một hệ thống pháp luật hiện đại.

- Lập pháp là một quyền lực, là quyền lực cao nhất của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Nhưng lập hiến, lập pháp còn là quyền lực tối thượng của nhân dân. Vì lẽ ấy, lập pháp hoàn bị chỉ có thể trong một hệ thống thể chế dân chủ hoàn bị, với quyền nhân dân tự lập pháp, tự mình quyết định lập pháp trong các cuộc trưng cầu ý dân.

- Lập pháp là một nghề, “nhà lập pháp phải do luật đào tạo ra”, phải thông thạo nghề lập pháp, phải theo kỹ thuật lập pháp hiện đại, với sự trợ giúp của các phương tiện hiện đại, và với một phương pháp lập pháp quy củ. Xem như vậy, ý tưởng về việc tăng nhiều đại biểu Quốc hội chuyên trách, chuyên trách nhưng không chuyên nghiệp, không thạo nghề lập pháp thì lập pháp cũng khó có thể mạnh được.

- Lập pháp vừa là quyền nhưng cũng là nghĩa vụ, trách nhiệm của những người đại diện của dân, của cơ quan đại biểu cao nhất của dân. Đó là nghĩa vụ, trách nhiệm cao quý nhất, nặng nề nhất, nhưng cũng phải cụ thể nhất, nghiêm nhất, để tránh đi tình trạng “luật pháp trên giấy”, “luật pháp làm hư hỏng nhân dân” (Mông-tec-xki-ơ) nhưng lập pháp lại không chịu trách nhiệm trước nhân dân. ■

**Pháp trị dân chủ phải lấy “thượng tôn pháp luật” làm nguyên tắc chủ đạo, lấy Hiến pháp và luật pháp là nền tảng, chi phối toàn bộ đời sống nhà nước, xã hội, trước hết là chi phối nhà cầm quyền, từ người lãnh đạo cao nhất đến những công chức cơ sở**



# VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC TRONG CƠ CHẾ THỂ CHẾ HOÁ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TRẦN THÁI DƯƠNG \*

Cơ chế thể chế hoá thể hiện tổng hợp các nguyên tắc, quy định về tổ chức, quy trình hoạt động, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể tiến hành thể chế hoá. Ở Việt Nam hiện nay, theo nguyên tắc Hiến pháp, hoạt động thể chế hoá do hai chủ thể thực hiện, là Đảng và Nhà nước. Với vai trò lãnh đạo, Đảng tạo lập các cơ sở chính trị, định hướng nội dung, mục tiêu cho toàn bộ hoạt động thể chế hoá. Trách nhiệm của Nhà nước là tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế trên cơ sở phù hợp với các định hướng chính trị do Đảng đưa ra. Tuy vậy, đến nay vấn đề vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong hoạt động thể chế hoá cụ thể như thế nào xét trong mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng và trong nội bộ Nhà nước cũng chưa được làm rõ và hoàn toàn thống nhất về mặt học thuật. Bài viết sẽ đề cập cụ thể đến các nội dung này.

## 1. Khái quát về cơ chế thể chế hoá

Theo Hiến pháp nước ta, hoạt động thể chế hoá do hai chủ thể thực hiện, đó là Đảng và Nhà nước. Như vậy, sự phân công chức năng được ghi nhận với những nội dung cơ bản sau: Đảng giữ vai trò lãnh đạo đối với các hoạt động của Nhà nước, trong đó có hoạt động thể chế hoá. Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng đường lối, chính sách, tổ chức cán bộ và chỉ đạo, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các đường lối, chính sách đó<sup>1</sup>. Đảng giới thiệu và cử những đảng viên ưu tú của Đảng tham gia vào các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước. Đảng không có mục đích riêng nhưng với tư cách là đảng cầm quyền, Đảng nhận thức được các quy luật vận

động và xu hướng phát triển của Nhà nước theo các điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội trong nước và quốc tế, trên cơ sở các mục tiêu và con đường phát triển của cách mạng Việt Nam, đã đề ra những chủ trương, đường lối, chính sách xây dựng và phát triển bộ máy nhà nước theo những định hướng lớn. Quan điểm, chủ trương, quyết sách xây dựng và phát triển bộ máy nhà nước, tăng cường hiệu lực và hiệu quả của chính quyền luôn luôn là một trong những nội dung lớn và quan trọng nhất trong các văn kiện của Đảng, điều này chứng tỏ vấn đề về tổ chức và hoạt động của Nhà nước là vấn đề số một, có tính căn bản trong đường lối, chính sách của Đảng. Nguyên tắc ở đây

(\*) TS, Đại học Luật Hà Nội.

(1) Xem thêm TS. Đặng Đình Tân (chủ biên), *Thể chế đảng cầm quyền - một số vấn đề lý luận và thực tiễn* (sách tham khảo); Nxb. Chính trị Quốc gia; H, 2004; tr.17.



là Đảng không bao biện, làm thay công việc của Nhà nước, do vậy các quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng chính quyền và thực hiện các hoạt động của Nhà nước ở mọi giai đoạn phát triển của đất nước không thể coi là sản phẩm duy nhất của thể chế hoá, đó mới chỉ là cơ sở, định hướng chính trị của hoạt động thể chế hoá.

T r á c h nhiệm của Nhà nước là tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế trên cơ sở phù hợp với các định

hướng chính trị do Đảng đưa ra. Thể chế nhà nước là hệ thống các cơ chế, chính sách, pháp luật nhằm tổ chức thực hiện các chức năng của Nhà nước, điều chỉnh các quan hệ xã hội có liên quan. Đây có thể nói là những nhận thức chung mang tính phổ quát trong giới khoa học pháp lý nước ta từ nhiều năm nay. Mặc dù vậy, đến nay cũng có nhiều điểm cần nghiên cứu thêm, nhất là trong điều kiện chúng ta đang cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, nâng cao hiệu quả sự lãnh đạo của Đảng đối với xã hội nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng. Ở đây, thực tiễn mô hình dân chủ các nước trên thế giới cũng có những kinh nghiệm cần tham khảo và áp dụng cho phù hợp với điều kiện nước ta, nhất là vai trò của đảng cầm quyền trong việc ban hành và tổ chức thực thi các chính sách của đảng (đồng thời cũng là chính sách của nhà nước) ở mỗi thời kì, giai đoạn lịch sử. Trong chế độ đại nghị ở các nước, đảng cầm quyền đã hoá thân vào nhà nước và vì thế, đường lối, chính sách của đảng cầm quyền cũng là đường lối chính sách của nhà nước. Vai trò của chính quyền là xây dựng và thực thi các cơ chế, chính sách, luật pháp cụ

thể của mình. Như vậy, sản phẩm thể chế hoá có khả năng đảm bảo tính thống nhất cao với các chủ trương, những định hướng chính trị của đảng cầm quyền. Quy trình từ khâu chính thức xác định đường lối chính trị đến việc tiếp tục xây dựng thành cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước được rút ngắn hơn, đảm

bảo tính chặt chẽ của cả hệ thống thể chế. Khác với nền chính trị các nước, trong điều kiện Việt Nam, tổ chức Đảng và

Nhà nước độc lập với nhau, do vậy đặt ra vấn đề phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong quy trình thể chế hoá là cần thiết. Việc nâng cao hiệu quả, chất lượng thể chế hoá hiện nay cũng không loại trừ vấn đề đặt ra từ mô hình tổ chức thiết chế thể chế hoá, sự phân công, lãnh đạo, phối hợp trong việc thực hiện vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các chủ thể thực thi quy trình thể chế hoá.

Vừa qua, từ Hội thảo khoa học với chủ đề “Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp” do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) tổ chức hồi tháng 6/2008, thảo luận của các nhà nghiên cứu, các chuyên gia cho thấy, chính sách cũng có nhiều cấp độ: từ chính sách của cả hệ thống pháp luật, chính sách của từng văn bản quy phạm pháp luật đến chính sách của từng quy định trong văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, cũng có những cách tiếp cận khác nhau về phạm trù chính sách. Thảm quyền lựa chọn chính sách thuộc về ai? Nếu nhìn từ phía đảng cầm quyền, chính sách pháp luật chủ yếu mang tính chất chỉ đạo, định hướng phát triển cho hoạt động lập pháp của Nhà nước. Còn về phía Nhà nước, chính sách pháp luật thường là của Quốc hội hoặc Chính phủ,

**“*Quan điểm, chủ trương, quyết sách xây dựng và phát triển bộ máy nhà nước, tăng cường hiệu lực và hiệu quả của chính quyền luôn luôn là một trong những nội dung lớn và quan trọng nhất trong các văn kiện của Đảng, điều này chứng tỏ vấn đề về tổ chức và hoạt động của Nhà nước là vấn đề số một, có tính căn bản trong đường lối, chính sách của Đảng*”**



có thể là chương trình hành động vừa chuyên hoá, vừa bố trí theo lĩnh vực các dự án văn bản pháp luật phải được triển khai thực hiện trong từng thời đoạn đã được vạch định tại các văn kiện, nghị quyết của Đảng lãnh đạo. Có ý kiến cho rằng, công nghệ làm luật ở nước ta hiện nay vừa gây lãng phí thời gian mà chất lượng các đạo luật không cao. Để giải quyết thực trạng này, cần phải chuyển tư duy về quy trình lập pháp từ một quá trình soạn thảo và ý kiến lặp đi lặp lại nhiều lần thành tư duy về một quy trình lập pháp gồm các giai đoạn cơ bản là quyết định chính sách, dịch chính sách và thẩm định chính sách. Theo đó, quy trình lập pháp chỉ được khởi động khi các bộ, cơ quan ngang bộ, qua các hoạt động của mình phát hiện ra những vấn đề cần phải điều chỉnh trên thực tế và đã nghiên cứu, tìm ra được những nguyên nhân mà để giải quyết chúng cần có những giải pháp lập pháp. Chính phủ mới là người phê chuẩn các chính sách này trước khi định ra thành các quy phạm pháp luật cụ thể, để làm định hướng cho công tác soạn thảo và tạo ra sự đồng thuận trong Chính phủ. Cũng có ý kiến nhấn mạnh với nguồn vào của chính sách là các kiến nghị của nhân dân thì Nhà nước là người có thẩm quyền lựa chọn chính sách. Khi chính sách đã được lựa chọn và cần thiết phải được luật hoá, các chủ thể có liên quan đều có thể đề xuất sáng kiến pháp luật, trong đó Chính phủ là một trong những chủ thể quan trọng. Nhưng đối với xã hội dân sự, việc tham gia của cộng đồng các doanh nghiệp, các nhà khoa học, các nhóm lợi ích có liên quan khác cũng cần thiết không kém. Thông qua được chính sách là đã thông qua được “phần hồn” của luật, vấn đề còn lại chỉ đơn thuần là vấn đề kỹ thuật - dựng hình hài xương thịt của đạo luật bằng ngôn ngữ pháp lý khúc chiết, rõ ràng. Ở các nước, phân tích chính sách là công đoạn đầu tiên trong quy trình lập pháp. Bởi lẽ, chỉ khi đã nhận biết và tìm hiểu kỹ lưỡng

các vấn đề của cuộc sống đang đặt ra mới có thể soạn thảo được những đạo luật thích hợp. Việt Nam cần phải đưa phân tích chính sách trở thành công đoạn bắt buộc trong quy trình làm luật hoặc ít nhất cũng phải cải tiến khâu lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo hướng thực chất hơn, tránh những hiện tượng như giữ chỗ, chạy theo thành tích, cảm tính...<sup>2</sup> Có thể nói đây thực sự là những trở ngại hướng đến sự hoàn thiện cơ chế thể chế hoá ở nước ta hiện nay rất cần được quan tâm đúng mức.

## 2. Vai trò, trách nhiệm của Đảng

Với vai trò lãnh đạo, trước hết Đảng tạo lập các cơ sở chính trị, định hướng nội dung, mục tiêu cho toàn bộ hoạt động thể chế hoá. Điều đó có nghĩa những vấn đề về thể chế hoá trước hết được nhận thức và xác định thành các nguyên tắc chung, qua đó tạo thành cơ sở chính trị cho toàn bộ hoạt động thể chế hoá. Đảng lãnh đạo Nhà nước và các đoàn thể chính trị - xã hội bằng cương lĩnh chính trị, chiến lược, chính sách, chủ trương; bằng công tác tư tưởng, tổ chức, cán bộ và kiểm tra giám sát việc thực hiện. Chẳng hạn Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội do Đại hội VII của Đảng Cộng sản Việt Nam vạch ra xác định các mục tiêu, nhiệm vụ, lực lượng và phương pháp thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ của nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước<sup>2</sup>. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (năm 1991) đưa ra quan niệm tổng quát nhất về xã hội xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam và những phương hướng cơ bản để xây dựng xã hội đó; khẳng định chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh là nền tảng tư tưởng, kim chỉ nam cho hành động của Đảng; khẳng định phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó kinh tế quốc doanh và kinh

(2) Xem: Uyên San, Chính sách – Linh hồn của văn bản pháp luật - Báo Pháp luật Việt Nam số 145 (3.553) ngày 17/6/2008; tr.4; Nguyễn Đức Lam, Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12 (128)/2008; tr.49.

(3) Xem: <http://dictionary.bachkhoatoanthu.gov.vn>.





tế tập thể tạo thành nền tảng của nền kinh tế quốc dân; khẳng định xây dựng nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc là một trong những phương hướng chiến lược lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam<sup>4</sup>.

Trong số các văn kiện của Đảng, ngoài cương lĩnh chính trị thì các nghị quyết đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng, các nghị quyết hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng có vai trò và ý nghĩa quan trọng hàng đầu cho hoạt động thể chế hoá. Đó là Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, các nghị quyết các hội nghị Ban chấp hành trung ương khoá X về những vấn đề phát triển kinh tế - xã hội như Nghị quyết Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành trung ương Đảng (khóa X) về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa... Những chủ trương, định hướng lớn của Đảng đã và đang được triển khai thực hiện có thể nêu như Nghị quyết số 48-TW/NQ về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam; Nghị quyết số 49-TW/NQ về chiến lược cải cách hệ thống tư pháp 2006 - 2010, định hướng đến năm 2020 ...

Nhìn tổng thể, vai trò trách nhiệm của Đảng đối với quá trình xây dựng và thực thi hệ thống thể chế được xác định theo hai nội dung căn bản sau:

*Thứ nhất*, Đảng tạo lập cơ sở và đảm bảo định hướng chính trị cho hoạt động thể chế hoá. Điều này được quy định thành nguyên tắc Hiến pháp (Điều 4 Hiến pháp năm 1992). Hoạt động của Đảng trước hết là việc xác định đường lối phát triển của cách mạng Việt Nam, trong đó có đường lối xây dựng, củng cố và phát triển Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam mà hoạt động thể chế hoá là một trong những nội dung quan trọng hàng đầu. Vai trò, trách nhiệm của Đảng là lãnh đạo việc thể chế hoá trước hết thông qua các quan điểm đường lối do Đảng vạch ra và được thể hiện tập trung trong các văn kiện của Đảng. Đảng phải xác định một cách đúng đắn, phù hợp, kịp thời toàn bộ con đường và bước đi

của cách mạng Việt Nam trong từng thời kỳ, hướng tới các mục tiêu trước mắt cũng như lâu dài theo lý tưởng xã hội chủ nghĩa, đảm bảo dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Đảng chỉ rõ để tiến tới mục tiêu đó, Việt Nam phải xây dựng nhà nước pháp quyền, của dân, do dân, vì dân trên nền tảng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tích cực, chủ động hội nhập quốc tế.

*Thứ hai*, Đảng không chỉ dừng lại ở việc xác định chủ trương, đường lối làm cơ sở chính trị cho toàn bộ quá trình và nội dung thể chế hoá mà Đảng còn lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện quy trình thể chế hoá của Nhà nước nhằm tạo lập hệ thống các nguyên tắc, cơ chế, chính sách, luật pháp phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước. Trách nhiệm của Đảng là theo dõi để kịp thời uốn nắn các hoạt động thể chế hoá đảm bảo tính định hướng chính trị của hoạt động này. Các cấp uỷ Đảng lãnh đạo, chỉ đạo sát sao hoạt động thể chế hoá, từ khâu hình thành chính sách, phân tích chính sách đến xác định nhu cầu lập pháp, lập quy, cho ý kiến đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, lắng nghe nguyện vọng và ý kiến đóng góp, tham gia, phản biện của các tầng lớp nhân dân. Đảng đại diện cho lợi ích của giai cấp công nhân và những người lao động, đại diện cho lợi ích của toàn dân tộc Việt Nam để đánh giá và cho ý kiến về các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, các chính sách, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội do Nhà nước lập ra. Đảng không trực tiếp thực hiện các hoạt động nghiệp vụ thể chế hoá của Nhà nước nhưng những ý kiến chỉ đạo, kiểm tra, giám sát của Đảng thông qua các tổ chức đảng và đảng viên có ý nghĩa quyết định đảm bảo cho hoạt động thể chế hoá đi đúng hướng. Tuy nhiên, để thực hiện tốt vai trò, trách nhiệm của mình, đảng viên, các cấp uỷ Đảng ngoài năng lực tư duy và lãnh đạo chính trị, ngoài khả năng động viên, tập hợp lực lượng quần chúng nhân dân còn phải có tri thức và trình độ chuyên môn nhất định. Kỹ

(4) Xem: <http://www.dangcongsan.vn/details.asp?id=BT1210763433>



năng và trình độ chuyên môn, những hiểu biết sâu sắc về các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội giúp cho đảng viên và các cấp uỷ Đảng có thể đưa ra được các ý kiến xác đáng, phù hợp với tính chất và yêu cầu cụ thể của mỗi lĩnh vực kinh tế - xã hội nói riêng và các quy luật khách quan của cuộc sống nói chung. Trong quy trình làm luật, pháp lệnh hiện nay trên thực tế, Bộ Chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng đóng vai trò rất lớn trong khâu cho ý kiến đối với chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng như nội dung các dự án luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, vấn đề này cũng chưa được quy định cụ thể trong Hiến pháp và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trên thực tế, đối với hoạt động thể chế hoá, vai trò của các tổ chức Đảng rất quan trọng và rất lớn, đồng thời cũng không đơn thuần chỉ là việc Đảng đề ra các chủ trương, đường lối (trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng) rồi căn cứ vào đó Nhà nước thực hiện việc thể chế hoá như là sự tách biệt rành rẽ trách nhiệm của Đảng và Nhà nước, mà toàn bộ quá trình, định hướng và các nội dung lớn trong hoạt động thể chế hoá đều được sự lãnh đạo, chỉ đạo của các tổ chức Đảng (Ban chấp hành trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư...).

Theo quy định tại khoản 2 Điều 9 Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam hiện hành, Ban chấp hành trung ương Đảng là cơ quan lãnh đạo của Đảng giữa hai kỳ đại hội. Với vị trí quan trọng như vậy, Ban chấp hành trung ương Đảng giữ vai trò quyết định những vấn đề chiến lược và chủ trương, chính sách lớn về đối nội, đối ngoại nhằm cụ thể hoá và thực hiện cương lĩnh chính trị, điều lệ Đảng và các nghị quyết của Đại hội Đảng; Xác định phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu của kế hoạch kinh tế - xã hội hàng năm, chủ trương đầu tư một số dự án đặc biệt quan trọng, có ảnh hưởng lớn về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại... và cho ý kiến về một số đề án cụ thể, quan trọng khác thuộc các lĩnh vực ngoài các vấn đề đã ghi trong chương trình toàn khoá do Bộ Chính trị đề nghị; Xác định chủ trương và nội dung cơ bản sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; Quyết định chủ trương về việc Việt Nam tham gia công ước, hiệp ước hoặc ký kết hiệp định song phương, đa phương đặc biệt quan trọng do Bộ Chính trị đề nghị; Quyết định về chủ trương thành lập, sáp nhập, chia tách các bộ, cơ quan ngang bộ, việc thành lập, sáp nhập, chia tách, điều chỉnh địa giới hành chính các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Quyết

định giới thiệu nhân sự ứng cử, đề cử hoặc rút khỏi các chức danh Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ.

Bộ Chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng do Ban chấp hành trung ương bầu ra, có quyền quyết định những chủ trương, chính sách, biện pháp lớn nhằm thực hiện và kiểm tra việc thực hiện cương lĩnh chính trị, Điều lệ Đảng,

ng nghị quyết của Đại hội, nghị quyết của Ban chấp hành trung ương gồm:

- Những vấn đề quan trọng thuộc các lĩnh vực kinh tế - xã hội, Bộ Chính trị có quyền:

+ Xác định phương hướng, nhiệm vụ, mục tiêu, chủ trương của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước hằng năm để trình Ban chấp hành trung ương;

+ Cụ thể hoá về chủ trương xây dựng quan hệ sản xuất, phát triển lực lượng sản xuất và cơ chế quản lý;

+ Chiến lược và quy hoạch phát triển một số ngành, lĩnh vực, địa bàn quan trọng;

+ Một số chủ trương, chính sách kinh tế - xã hội cụ thể, một số dự án đầu tư quan trọng có tác động sâu rộng đến quyền lợi, tư tưởng của nhiều đối tượng xã hội, đến quốc phòng an ninh, đối ngoại, những vấn đề đòi hỏi sự phối hợp sức mạnh tổng hợp của Đảng, Nhà nước, các đoàn thể nhân dân;

+ Chiến lược tổng thể về vay vốn, sử dụng vốn vay và trả nợ nước ngoài; việc sử dụng các nguồn lực quốc gia.

- Những vấn đề có tính chiến lược thuộc các lĩnh vực tư tưởng, văn hoá, khoa học, giáo dục, lãnh đạo và kết luận tổng kết thực tiễn,

ng nghiên cứu lý luận về chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh;

- Định hướng về chương trình xây dựng pháp luật dài hạn và hàng năm; về quan điểm và nội dung cơ bản của các dự án luật, một số dự án pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội liên quan đến thể chế chính trị, thể chế kinh tế, quốc phòng,

**“Trên thực tế, đối với hoạt động thể chế hoá, vai trò của các tổ chức Đảng rất quan trọng và rất lớn, đồng thời cũng không đơn thuần chỉ là việc Đảng đề ra các chủ trương, đường lối (trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng) rồi căn cứ vào đó Nhà nước thực hiện việc thể chế hoá như là sự tách biệt rành rẽ trách nhiệm của Đảng và Nhà nước, mà toàn bộ quá trình, định hướng và các nội dung lớn trong hoạt động thể chế hoá đều được sự lãnh đạo, chỉ đạo của các tổ chức Đảng”**

an ninh, đối ngoại.

- Định hướng hoạt động của các cơ quan tư pháp.

- Những chủ trương lớn về hoạt động đối ngoại của Đảng và Nhà nước, gồm:

+ Đánh giá, nhận định tình hình quốc tế, khu vực và quan hệ đối ngoại; xác định phương hướng, chính sách đối ngoại;

+ Chủ trương thiết lập quan hệ ngoại giao với một số nước; gia nhập và rút khỏi các tổ chức quốc tế quan trọng và phương hướng hoạt động trong các tổ chức đó;

+ Những vấn đề quan trọng thuộc nội dung đàm phán, ký kết, tuyên bố của Việt Nam với nước ngoài;

+ Chủ trương đàm phán về biên giới, lãnh thổ, chủ quyền quốc gia;

+ Chủ trương đăng cai và nội dung chủ yếu của việc Việt Nam tham gia các hội nghị quốc tế cấp nguyên thủ và Chính phủ;

+ Chương trình và nội dung quan trọng trong hoạt động đối ngoại của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ.

**3. Vai trò, trách nhiệm của Nhà nước**

Ở Việt Nam, trong mối quan hệ với Đảng,



vai trò của Nhà nước được nhận thức một cách khái quát là Nhà nước quản lý, Đảng lãnh đạo<sup>5</sup>. Nhà nước quản lý, các tổ chức chính trị - xã hội và đoàn thể quần chúng tham gia quản lý... nói cách khác, đó cũng là cơ chế thực hiện dân chủ ở Việt Nam. Tuy vậy, đến nay vẫn đề vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong hoạt động thể chế hoá cụ thể như thế nào xét trong mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng và trong nội bộ Nhà nước cũng

chưa được làm rõ và hoàn toàn thống nhất về mặt học thuật. Hơn nữa, dường như chúng ta cũng mới chỉ định hình được nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm pháp lý của các tổ chức đảng và đảng viên... Rõ ràng, đây là những điểm còn thiếu hụt trong cơ chế hiện hành về hoạt động thể chế hoá cần phải nghiên cứu tìm giải pháp khắc phục trong thời gian tới.

Đối với Nhà nước nói chung, trên thực tế thể chế hoá là loại hoạt động vô cùng phức tạp với nhiều nội dung rất phong phú, liên quan đến nhiều chủ thể tham gia và tuân theo quy trình gồm nhiều giai đoạn, công đoạn khác nhau, trong đó vai trò, trách nhiệm của mỗi cấp, ngành, mỗi cơ quan cũng được quy định cụ thể. Theo cơ chế hiện hành, quy trình thể chế hoá xác định vai trò, trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước và vai trò của người dân, các tổ chức, đoàn thể xã hội. Quy trình này cũng đã được mô hình hoá để giúp cho việc nhận thức và thực thi một cách đúng đắn hơn<sup>6</sup>. Cần chú ý vai trò quản lý của Nhà nước ở đây được hiểu theo nghĩa rộng của từ này, trong đó bao hàm nhiệm vụ, quyền hạn và

trách nhiệm thể chế hoá (chính thức hoá về mặt nhà nước) để xây dựng hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước trên cơ sở đường lối, chính sách của Đảng. Mặt khác, như trên đã phân tích hoạt động thể chế hoá của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước không đơn thuần là việc cụ thể hoá, chi tiết hoá nội dung các văn kiện của Đảng. Nhà nước phải đưa ra được hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp minh bạch,

nhất quán và phù hợp với những chủ trương, định hướng chính trị của Đảng. Nghĩa là hệ thống thể chế nhà nước phải vừa đáp ứng được các yêu cầu, những đòi hỏi khách quan quản lý nhà nước, đồng thời đảm bảo được tính định hướng chính trị, mục tiêu của cách mạng Việt Nam do Đảng đề ra.

Cơ chế thể chế hoá một mặt thể hiện mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước, trách nhiệm của Đảng trong quy trình thể chế hoá, mặt khác thể hiện vai trò tích cực, chủ động của các cơ quan, tổ chức của Nhà nước đối với hệ thống thể chế của Nhà nước đáp ứng các nhu cầu phát triển của đời sống kinh tế - xã hội. Về cơ chế, sự phân công vai trò trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức của Nhà nước trong quá trình thực hiện thể chế hoá phần lớn đã được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành. Trong quy trình thể chế hoá, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước hết phải nghiên cứu sâu sắc các chủ trương, đường lối, chính

***Nhà nước phải đưa ra được hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp minh bạch, nhất quán và phù hợp với những chủ trương, định hướng chính trị của Đảng. Nghĩa là hệ thống thể chế nhà nước phải vừa đáp ứng được các yêu cầu, những đòi hỏi khách quan quản lý nhà nước, đồng thời đảm bảo được tính định hướng chính trị, mục tiêu của cách mạng Việt Nam do Đảng đề ra***

(5) Xem thêm: TS. Phạm Đình Tân (chủ biên), *Sđd*, tr.31.

(6) Nguồn: Ban công tác lập pháp, Văn phòng Quốc hội – Xem: <http://xaydungphapluat.chinhphu.vn>



sách của Đảng, tiếp đó phải chuyển hoá những ý tưởng chính trị đó thành nội dung các quy định, thể lệ, mục tiêu, nhiệm vụ hoạt động cụ thể của Nhà nước được đảm bảo thực thi bằng sức mạnh, tiềm lực của Nhà nước. Như vậy, xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn, trên con đường trở lại với thực tiễn, đường lối,

**“*Thiết nghĩ ý tưởng nhất thể hoá các chức vụ lãnh đạo Đảng với lãnh đạo Nhà nước hiện nay là ý tưởng cần được quan tâm xem xét một cách nghiêm túc*”**

chính sách của Đảng được “hoá thân” vào hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước và toàn bộ hệ thống thể chế nhà nước mang được “linh hồn” của chính trị (đường lối, chính sách của Đảng). Đó là phương thức cơ bản vừa để chính thức hoá vai trò của Đảng với tư cách là đảng cầm quyền vừa để đảm bảo tính chính trị (bản chất) trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, để nâng cao vai trò, trách nhiệm của Đảng và Nhà nước trong hoạt động thể chế hoá đòi hỏi cùng đồng thời phải nâng cao năng lực của cả Đảng và Nhà nước, sao cho Đảng không bị “Nhà nước hoá” còn Nhà nước thì không bị thụ động, mất khả năng tích cực, sáng tạo, nhạy bén để có thể đáp ứng kịp thời những đòi hỏi của đời sống kinh tế - xã hội<sup>7</sup>. Đây có thể nói là một trong những thách thức lớn nhất của quá trình đổi mới hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay.

Trong cơ chế thể chế hoá, một mặt Nhà nước nhận thức được vai trò, chức năng, nhiệm vụ của mình thông qua việc nắm bắt nhu cầu về thể chế trong quá trình thực hiện vai trò quản lý xã hội, mặt khác, thông qua việc nghiên cứu thấu suốt các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, thông qua hoạt động lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng. Nhà nước không nên chỉ thiên về một mặt nào trong đó, cái chính phải là Nhà nước chủ động, tích cực thu nhận các nhu cầu về thể chế từ thực tế khách quan trong quá trình

quản lý xã hội của mình, kết hợp với việc quán triệt đường lối, chính sách của Đảng. Cơ chế như vậy cho phép khắc phục tính thụ động của các cơ quan nhà nước, khắc phục được tính chủ quan, duy ý chí trong các chính sách của Nhà nước. Một thực trạng trong quy trình thể chế hoá hiện nay cần phải

đổi mới, đó là Nhà nước thì đợi ý kiến của Đảng, cơ quan nhà nước cấp dưới thì đợi cơ quan nhà nước cấp trên, ngược lại thậm chí luật chờ chỉ thị, thông tư mới có thể đưa vào áp dụng... trong khi các quan hệ xã hội đang hàng ngày đòi hỏi được điều chỉnh, trật tự hoá. Muốn nâng cao năng lực thể chế hoá và quản lý nói chung của Nhà nước, cần tạo cơ chế độc lập cho Nhà nước trong hoạt động thể chế hoá nói riêng và cả hoạt động quản lý nhà nước nói chung. Mặt khác, cũng cần nâng cao năng lực và hiệu quả sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, đảm bảo tính trách nhiệm cụ thể và tính thực chất trong hoạt động của các tổ chức đảng và cán bộ Đảng. Thiết nghĩ ý tưởng nhất thể hoá các chức vụ lãnh đạo Đảng với lãnh đạo Nhà nước hiện nay là ý tưởng cần được quan tâm xem xét một cách nghiêm túc. Về mặt tổ chức kỹ thuật, hiện có một số khái niệm, nội dung quy trình và sản phẩm thể chế hoá ở Việt Nam khác với các nước có nền lập pháp tiên tiến trên thế giới. Nhất thể hoá vai trò, trách nhiệm của Đảng và Nhà nước trong hoạt động hoạch định đường lối, cơ chế, chính sách của Đảng - Nhà nước, từ đó tiếp tục thể chế hoá thành luật pháp là phương thức cần được nghiên cứu sâu sắc hơn để có thể áp dụng ở Việt Nam. Khi đó, khái niệm thể chế hoá sẽ là thể chế hoá chính sách của Nhà nước (cũng là của Đảng với tư cách là đảng cầm quyền) thành luật pháp của Nhà nước. ■

(7) Xem thêm TS. Thang Văn Phúc, *Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước* (<http://www.vovnews.vn>).



## PHẢN BIỆN XÃ HỘI:

# Ý NGHĨA, CƠ CHẾ VÀ ĐIỀU KIỆN THỰC THI



■ BÙI XUÂN ĐỨC\*

**P**hản biện xã hội - mà lâu nay được thể hiện dưới hình thức nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội đóng góp, phê bình, kiến nghị với Đảng và Nhà nước về các vấn đề quốc kế dân sinh - là một trong những biện pháp để mở rộng dân chủ và tạo ra sự đồng thuận cao trong xã hội. Đảng và Nhà nước ta từ trước đến nay đã luôn luôn coi trọng ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân đối với đường lối, chính sách của mình. Trong giai đoạn hiện nay, như là một yêu cầu lõi cuốn nhân dân tham gia mạnh mẽ hơn vào công việc Nhà nước, vấn đề này càng được Đảng và Nhà nước chú trọng và quan tâm lớn. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X chỉ rõ: “Mọi đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, có sự tham gia ý kiến của nhân dân”, “Phát huy vai trò và tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân tham gia xây dựng đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước, thực hiện vai trò giám

sát và phản biện xã hội”, “Nhà nước ban hành cơ chế để Mặt trận và các đoàn thể thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội”, “Xây dựng quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân đối với việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách, quyết định lớn của Đảng và việc tổ chức thực hiện, kể cả đối với công tác tổ chức và cán bộ”<sup>1</sup>.

Việc nhận thức đầy đủ để từ đó đưa ra các giải pháp phát huy hơn nữa hoạt động phản biện xã hội trong bối cảnh hiện nay là rất có ý nghĩa. Bài viết này bàn về vấn đề đó.

### 1. Phản biện xã hội: khái niệm, ý nghĩa

Trong đời sống chính trị của một đất nước, các thiết chế cầm quyền luôn đứng trước nhu cầu là phải lựa chọn, dẫn đo cân nhắc trong số rất nhiều các dữ kiện chủ quan và khách quan cũng như các lợi ích của các giai cấp, các nhóm xã hội, dân tộc, quốc tế v.v.. khác nhau để đưa ra những quyết sách đúng đắn, kịp thời, hợp lý nhất để giải quyết những vấn đề cuộc sống đặt

(\*) PGS,TS. Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam.

(1) Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, H., 2006, tr.124, 125, 135,305.



ra. Do vậy, họ cố tranh thủ ý kiến, nhận xét của các tổ chức, cá nhân, xã hội. Các lực lượng xã hội khác, vì lợi ích của mình và lợi ích chung của cộng đồng cũng dưới hình thức này hoặc hình thức khác đưa ra những quan điểm, chính kiến của mình về vấn đề đó. Kết quả là, nhờ thông qua sự tranh luận, tìm tòi mà đã đưa ra được những quyết sách đúng đắn, áp dụng vào cuộc sống đem lại lợi ích cho đất nước. Đó là hoạt động phản biện xã hội.

Phản biện xã hội là một lĩnh vực phản biện đặc thù. Nếu như phản biện khoa học là hình thức được áp dụng khi tiến hành nghiên cứu, xét duyệt, nghiệm thu các công trình nghiên cứu khoa học để

đưa ra các quyết định về tính đúng sai; chủ thể tiến hành các cuộc phản biện khoa học là hội đồng nghiệm thu, đánh giá các công trình nghiên cứu khoa học, đề án, dự án có những thẩm quyền xác định (nghiệm thu - không nghiệm thu, tán thành - không tán thành) đối với công trình nghiên cứu, phát minh, sáng chế được đưa ra xét duyệt, thì phản biện xã hội là hình thức được áp dụng để tìm được sự đồng thuận xã hội về lợi ích trong thẩm định, xét duyệt các chủ trương, đường lối, trong ban hành các đạo luật, trong hoạch định các đề án, dự án, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Chủ thể phản biện xã hội rất rộng, bao gồm toàn bộ xã hội nói chung, song không nằm trong quan hệ “đối lập hai bên” với bên đề ra chủ trương, đường lối, chính sách, kế hoạch (Đảng, cơ

quan nhà nước, cơ quan sáng kiến pháp luật, chủ đầu tư...) mà giữa chủ thể phản biện và chủ thể được phản biện gắn với nhau trong mối quan hệ thống nhất, ràng buộc lẫn nhau cùng hướng tới mục đích chung. Phản biện xã hội gắn với hoạt động công quyền, có tính chính trị - pháp lý. Nói cách khác, đặc trưng cơ bản của phản biện xã hội (phân biệt với phản biện trong

các lĩnh vực khác như tranh tụng tư pháp, nghiên cứu khoa học, thẩm định chất lượng các báo cáo, đề án) là: phản biện xã hội là phản biện đối với hoạt động tổ chức và thực thi quyền lực chính trị, ở đó, quan hệ giữa các chủ thể - phản biện và được phản biện nằm trong mối quan hệ ràng buộc lẫn

**Phản biện xã hội là phản biện đối với hoạt động tổ chức và thực thi quyền lực chính trị, ở đó, quan hệ giữa các chủ thể - phản biện và được phản biện nằm trong mối quan hệ ràng buộc lẫn nhau: một bên là những thiết chế đại diện có trách nhiệm đưa ra các quyết định lãnh đạo, quản lý chung đối với xã hội, bên kia là các cá nhân công dân và các tổ chức của dân có mối liên hệ về quyền dân chủ, về quyền công dân và sự quan tâm đến lợi ích chung đã đứng ra nêu lên nhận xét, đánh giá, nêu chính kiến về những vấn đề do các thiết chế thực thi quyền lực công đưa ra với mong muốn quyết định đó trở nên phù hợp hơn, khả thi hơn và đem lại lợi ích chung cho toàn xã hội**

nhau: một bên là những thiết chế đại diện có trách nhiệm đưa ra các quyết định lãnh đạo, quản lý chung đối với xã hội, bên kia là các cá nhân công dân và các tổ chức của dân có mối liên hệ về quyền dân chủ, về quyền công dân và sự quan tâm đến lợi ích chung đã đứng ra nêu lên nhận xét, đánh giá, nêu chính kiến về những vấn đề do các thiết chế thực thi quyền lực công đưa ra với mong muốn quyết định đó trở nên phù hợp hơn, khả thi hơn và đem lại lợi ích chung cho toàn xã hội. Phản biện xã hội là phản biện mang tính nhân dân, tính xã hội rộng rãi.

Hoạt động phản biện xã hội với nội dung này đã luôn hiện hữu trong các chế độ Nhà nước từ trước đến nay. Từ ngàn xưa, đó là chế độ “chiêu hiền, đãi sĩ” để tranh thủ ý kiến người hiền tài,



là chế độ can gián vua chúa. Trong chế độ tư bản đó là hoạt động đảng phái đối lập, lobby, mít tinh, biểu tình. Còn trong chế độ ta, biểu hiện rõ rệt nhất là nguyên tắc đấu tranh phê và tự phê bình trong Đảng, sự xem xét, đánh giá hoạt động trong các cơ quan, tổ chức nhà nước. Sự phê bình không phải đơn giản chỉ là nhận xét cá nhân, phê phán cá nhân với nhau mà phải hiểu sâu xa là cả sự phản biện chủ trương, đường lối, chính sách.

Ý nghĩa của phản biện xã hội trước hết là ở sự nhận xét, đánh giá, phê phán, góp ý với bộ máy công quyền về một dự kiến, một quan điểm chưa phù hợp

để đặt vấn đề xem xét lại. Sau nữa, là đưa ra các giải pháp thích ứng hơn. Dưới góc độ này, phản biện còn là một sự hiến kế, là dịp để bộc lộ nhân tài. Đây là kênh quan trọng để phát hiện và sử dụng người tài cho đất nước.

Phản biện xã hội nói lên sự phản hồi của xã hội đối với các hoạt động lãnh đạo, quản lý của Đảng và Nhà nước. Phản biện xã hội về thực chất là người dân, các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp của dân góp sức với Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng các chủ trương, chính sách, chuẩn bị các quyết định của về chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Mục đích chính trị của phản biện xã hội là góp phần tạo ra và bảo đảm sự đồng thuận xã hội, sự đoàn kết toàn dân dưới sự lãnh đạo của Đảng. Phản biện xã hội là một hình thức, một biện pháp cụ thể thể hiện quyền của dân và ý thức trách nhiệm của dân đối với công việc chung của đất nước, thể hiện lòng tin của cơ quan lãnh đạo đối với mối quan hệ chặt chẽ giữa Đảng và Nhà nước với dân, tin ở trình độ chính trị của dân, mức độ hiểu biết của dân về lãnh đạo và quản lý.

**Phản biện xã hội là một hình thức, một biện pháp cụ thể thể hiện quyền của dân và ý thức trách nhiệm của dân đối với công việc chung của đất nước, thể hiện lòng tin của cơ quan lãnh đạo đối với mối quan hệ chặt chẽ giữa Đảng và Nhà nước với dân, tin ở trình độ chính trị của dân, mức độ hiểu biết của dân về lãnh đạo và quản lý**

Khác với đả kích, nói xấu, bôi nhọ mang tính chống đối, lật đổ, xuyên tạc sự thật, phản biện xã hội mang tính xây dựng, hỗ trợ, vì mục tiêu chung. Phản biện xã hội là hình thức tranh biện giữa những chủ thể có cùng mục đích, động cơ nhằm đạt được kết quả cao hơn, nhiều hơn, tốt hơn. Trong phản biện xã hội, bên phản biện không phải lúc nào cũng nêu ý kiến phản bác mà có cả những ý kiến tán đồng, những ý kiến sửa đổi, bổ sung nhằm làm cho dự án, kế hoạch đưa ra được đầy đủ, hoàn thiện hơn.

So với góp ý kiến, kiến nghị vốn lâu nay vẫn được tiến hành trong đời

sống xã hội, phản biện xã hội tuy có những nét tương đồng, nhưng không phải đồng nhất. Góp ý kiến, kiến nghị, phê bình, phản ánh ý kiến nhân dân chủ yếu thể hiện sự tham gia thụ động của đối tượng chịu sự lãnh đạo, quản lý với chủ thể lãnh đạo, quản lý, theo yêu cầu của họ mà không có sự chủ động, đặc biệt là không có sự tranh biện. Nội dung góp ý kiến, kiến nghị không đòi hỏi phải nêu ra đầy đủ các luận cứ khoa học để chứng minh, trong nhiều trường hợp chỉ để thể hiện nguyện vọng của bên kiến nghị, góp ý kiến, việc chấp thuận ý kiến, kiến nghị tùy thuộc vào sự xem xét của phía nhận được kiến nghị. Còn trong phản biện xã hội không phải chỉ nêu lên các khẳng định hay phủ định mà đòi hỏi phải có luận cứ chứng minh kèm theo. Kiến thức và trách nhiệm của bên phản biện đòi hỏi phải có sự đáp ứng cao hơn. Khi tiến hành phản biện, nhất thiết phải có sự đối thoại trực tiếp hoặc thông qua văn bản của cả hai bên biện luận và phản biện luận. Khi phản biện, bên biện luận và bên phản biện luận đều phải nêu rõ quan điểm, lập luận, căn cứ khoa học, căn cứ thực tiễn để phủ định hoặc





khẳng định. Việc chấp nhận hay không chấp nhận các lập luận biện luận và phản biện luận phải nêu rõ căn cứ và lý do và thông báo công khai, rộng rãi cho mọi người biết.

Chủ trương khuyến khích và tạo điều kiện cho dân thực hiện phản biện xã hội có căn cứ lý luận và thực tiễn là: phát hiện ra các mâu thuẫn và giải quyết mâu thuẫn là động lực của phát triển nói chung. Dân chủ hóa lãnh đạo và quản lý là con đường tất yếu phải đi qua để đi tới công bằng, dân chủ, văn minh. Dân chủ theo tư tưởng “dân là gốc”, “dựa vào dân” là nguồn gốc của đoàn kết toàn dân tộc, của đồng thuận xã hội, của sức mạnh Việt Nam. Phản biện xã hội (và giám sát xã hội) được thực hiện đúng đắn, có chất lượng và hiệu quả là giải pháp có tính khoa học để nâng cao chất lượng, hiệu quả lãnh đạo và quản lý.

Tất cả những điều nêu trên toát lên bản chất, ý nghĩa của phản biện xã hội. Nói phản biện xã hội là nói đến thái độ, chính kiến của xã hội đối với hoạt động công quyền – nếu nhìn theo chức năng thì có vẻ như đối lập với xã hội, nhưng nhìn trong mối quan hệ biện chứng thì chúng thống nhất: hoạt động công quyền luôn luôn gắn với đời sống xã hội, phục vụ xã hội, do vậy cần phù hợp với lợi ích của xã hội. Sự giám sát, nhận xét, phê phán, đánh giá của xã hội chính là nhằm mục đích đó. Nếu cần đưa ra một định nghĩa về phản biện xã hội thì định nghĩa đó có thể như sau: *Phản biện xã hội được hiểu là sự nhận xét, đánh giá, nêu chính kiến khẳng định những nội dung đúng đắn của chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, các chương trình, dự án, đề án, đồng thời phát hiện những điểm chưa chính xác, chưa phù hợp với đời sống xã hội và lợi ích chính đáng của nhân dân để kiến nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung cho chính xác và phù hợp.*

## 2. Các yếu tố cấu thành và cơ chế phản biện xã hội

### 2.1. Chủ thể phản biện xã hội

Nói phản biện xã hội thì điều trước tiên phải chỉ ra là: ai là người (chủ thể) đi phản biện.

Khác với phản biện khoa học ở đó đã xác định rõ ràng người có quyền đưa ra ý kiến nhận xét, chủ thể phản biện xã hội rất đa dạng. Nếu nói tổng quát thì đó là toàn bộ xã hội nói chung từ tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, nhân dân với tính cách là một cộng đồng, hoặc một cá nhân, là chuyên gia, nhà chuyên môn, nhà khoa học đến báo chí v.v.. Tuy nhiên, nếu xét trên phương diện cơ chế tiến hành phản biện thì chủ thể phản biện phải được xác định dưới hình thức nhất định để tham gia vào cơ chế đó. Hiện tại, theo đặc thù của hệ thống chính trị nước ta cũng như xét về mặt khả năng, điều kiện và cơ chế thực hiện hiệu quả nhất thì các chủ thể: *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và nhân dân* sẽ là những chủ thể được đề cập trước hết. Chủ thể là Mặt trận vừa có tính riêng là một chủ thể (tổ chức Mặt trận các cấp) vừa có tính chung là bao hàm các tổ chức thành viên của Mặt trận. Mỗi một thành viên - chủ thể - có vai trò, trách nhiệm phù hợp với tính chất và lĩnh vực hoạt động của chủ thể đó. Chủ thể phản biện xã hội là nhân dân thực hiện phản biện xã hội thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận mà mình là hội viên, thành viên, đoàn viên của tổ chức đó.

### 2.2. Đối tượng phản biện xã hội

Đối tượng phản biện xã hội, như đã nói ở trên, là tất cả những hoạt động có liên quan đến tổ chức và thực hiện quyền lực nhân dân, liên quan đến công quyền. Và như vậy, tất cả các hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị từ bộ máy đảng đến bộ máy nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội (đối với những hoạt động có tính chính trị) đều thuộc đối tượng phản biện xã hội song, trước hết và trực tiếp nhất là hoạt động của bộ máy đảng và nhà nước.

Vấn đề đặt ra là phản biện xã hội chỉ thực hiện đối với những hoạt động trước khi ra quyết định (hoạt động hoạch định) như dự thảo chủ trương, đường lối, chính sách, dự án, chương trình, đề án về tổ chức cán bộ, dự án, dự thảo văn bản pháp luật hay là cả những chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật, các chương



trình dự án, đề án... đã được thông qua và đang triển khai, tổ chức thực hiện?

Về vấn đề này, đứng trên phương diện đánh giá, nhận xét thì phản biện xã hội có thể thực hiện đối với những vấn đề đang bàn và cả những quyết định, dự án đã được thông qua và đang triển khai thực hiện. Song nếu xét dưới góc độ đóng góp, xây dựng góp phần đảm bảo tính đúng đắn, sát hợp của các quyết định với đời sống xã hội và lợi ích của nhân dân thì phản biện trước hết tập trung vào giai đoạn trước khi đưa ra các quyết định. Đảng đã xác định đối tượng phản biện xã hội là các *dự thảo* đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước<sup>2</sup>. Tuy nhiên, điều này không loại trừ việc nêu nhận xét, đánh giá, kiến nghị về các chủ trương đường lối, chính sách đang thực thi, nhưng dưới góc độ cơ chế phải xem xét thì không bắt buộc.

### 2.3. Nội dung phản biện xã hội

Nói nội dung phản biện là nói tới các vấn đề được đề cập trong các văn bản, dự án thuộc đối tượng phản biện nêu trên có liên quan đến lợi ích chung của xã hội và tính hiệu quả, khả thi, đồng thuận của đề án, dự án đó. Không phải mọi nội dung của đối tượng phản biện cần phải phản biện xã hội.

Dưới góc độ lợi ích xã hội, nội dung phản biện xã hội là các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước liên quan đến các vấn đề quốc kế, dân sinh phát triển kinh tế, xã hội, đến quyền và lợi ích của công dân, đến tổ chức bộ máy và cán bộ v.v..

Dưới góc độ đánh giá tính hiệu quả, tính khả thi, tính đồng thuận của đường lối, chính sách, đề án, dự án thì nội dung phản biện sẽ được chỉ ra cụ thể chi tiết trong từng bối cảnh.

Thông qua các hoạt động thực tiễn của trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, từ đó phát hiện những đường lối, chính sách, pháp luật có được thực thi không, pháp luật có phù hợp với thực tiễn không. Trên cơ sở đó mà đề nghị với Đảng và Nhà nước xem xét sửa đổi, bổ sung



hoặc ban hành chính sách, pháp luật cho phù hợp với thực tiễn của đời sống xã hội.

### 2.4. Hình thức phản biện xã hội

Hình thức phản biện xã hội rất phong phú phụ thuộc vào chủ thể và đối tượng cũng như nội dung phản biện xã hội. Đối với chủ thể là các tổ chức (Mặt trận Tổ quốc, đoàn thể nhân dân, tổ chức xã hội) thì có thể thông qua các hình thức hội nghị, tư vấn, đối thoại... chẳng hạn, đối với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thì có thể có những hình thức sau:

1. Tổ chức cuộc họp Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Đoàn Chủ tịch, Ban Thường trực; Ban Chấp hành, Ban thường vụ các tổ chức chính trị - xã hội;

2. Tổ chức các hội nghị chuyên đề của các Hội đồng tư vấn, Ban tư vấn, các chuyên gia, nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn; các hoạt động chuyên môn có liên quan của các tổ chức thành viên;

(2) Ban Chấp hành Trung ương. Thông báo kết luận của Bộ Chính trị số 147-TB/TW ngày 4/4/2008 về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội và nhân dân.



3. Tổ chức đề cơ quan, tổ chức được phản biện xã hội đối thoại trực tiếp với cơ quan, tổ chức phản biện xã hội khi cần thiết;

4. Tổ chức lấy ý kiến phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cấp dưới.

5. Tổ chức đề nhân dân góp ý kiến phản biện xã hội vào các dự thảo của cơ quan, tổ chức đảng, nhà nước.

Đối với nhân dân (một cộng đồng, một cá nhân) thì thực hiện phản biện xã hội thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận mà mình là hội viên, thành viên, đoàn viên của tổ chức đó. Đây là hình thức mang tính cơ chế pháp lý ràng buộc trách nhiệm giữa chủ thể phản biện xã hội với cơ quan tổ chức được phản biện xã hội. Tuy nhiên, ngoài hình thức đó ra, nhân dân vẫn có thể tự mình bằng con đường gửi thư, gửi ý kiến đến các cấp có thẩm quyền, thông qua báo chí, các phương tiện thông tin đại chúng đăng tải ý kiến của mình. Đảng, Nhà nước vẫn khuyến khích và tôn trọng, lắng nghe ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân bằng hình thức trực tiếp hoặc thông qua các phương tiện thông tin, đại chúng. Có thể thấy, với sự thừa nhận đa dạng các hình thức tham gia hoạt động phản biện xã hội của chủ thể là nhân dân thì cần phải có sự phân biệt những loại ý kiến nào có tính bắt buộc phải xem xét và những loại nào chỉ có tính tham khảo.

### **2.5. Trình tự tiến hành phản biện xã hội**

Như mọi quy trình giải quyết, xử lý các vấn đề đặt ra, mỗi một hoạt động phản biện xã hội cũng có thể được tiến hành theo 3 giai đoạn là: a) Chuẩn bị phản biện, b) Tiến hành phản biện và c) Hồi âm, ghi nhận kết quả phản biện.

Sự chuẩn bị phản biện được thực hiện bằng việc công khai hoá càng rộng càng tốt chủ trương, kế hoạch, dự án trước với một khoảng thời gian thích hợp để chủ thể phản biện có đủ thời gian tiếp cận, nghiên cứu tài liệu và tích lũy tư liệu cho sự phản biện của họ. Quá trình chuẩn bị phản biện là quá trình cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác cho bên phản biện. Tiến hành phản biện có thể diễn ra dưới hình thức

tranh luận miệng trực tiếp với sự hiện diện của các bên. Tranh luận có thể diễn ra tại cuộc họp hay thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Các cuộc phản biện đều phải được ghi lại thành biên bản và trình lên cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định.

### **2.6. Xử lý kết quả phản biện xã hội**

Các cơ quan, tổ chức được phản biện phải thể hiện về việc tiếp thu kết quả phản biện và trả lời bằng văn bản để chủ thể phản biện được biết. Trường hợp không tán thành với ý kiến tiếp thu giải trình có thể đặt vấn đề với cấp cao hơn. Chẳng hạn, trường hợp chủ thể phản biện là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân thì các cơ quan, tổ chức được phản biện phải thể hiện về việc tiếp thu kết quả phản biện và trả lời bằng văn bản để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể đã có kiến nghị phản biện xã hội được biết; giải trình hoặc đối thoại với tổ chức phản biện xã hội đã có kiến nghị phản biện khi thấy cần thiết.

## **3. Triển khai thực hiện hoạt động phản biện xã hội**

### **3.1. Cần thống nhất về nhận thức, loại bỏ những trở ngại cản trở việc đưa vào thực hiện**

Vấn đề tăng cường vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị xã hội và nhân dân trong việc phản biện xã hội về việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách, quyết định lớn của Đảng kể cả đối với công tác tổ chức và cán bộ, chính sách, pháp luật của Nhà nước đã được Nghị quyết Đại hội Đảng lần X đề ra từ năm 2006. Đây là một chủ trương có liên quan mật thiết đến việc nâng cao sự lãnh đạo của Đảng, đến hiệu lực quản lý của Nhà nước và rất hợp với lòng dân. Nhưng chủ trương này chậm đi vào cuộc sống. Đã hơn ba năm trôi qua, đã quá nửa nhiệm kỳ của Đại hội Đảng mà chưa ban hành được cơ chế, chưa có sự quy định về phạm vi, nội dung, trình tự phản biện xã hội.

Do vậy, điều cần thiết hiện nay là phải có nhận thức thống nhất về ý nghĩa, tầm quan trọng của phản biện xã hội trong Đảng, Nhà nước, trước hết là nhận thức đúng đắn và sự



thông suốt về tư tưởng của những cơ quan và cán bộ trong bộ máy lãnh đạo và quản lý đối với mục đích, nội dung, phạm vi và phương thức thực hiện phản biện xã hội. Cùng với điều đó là nhận thức, ý thức trách nhiệm và trình độ, năng lực của các cá nhân, các tổ chức, đoàn thể nhân dân là chủ thể phản biện xã hội. Đây là nội dung công tác tư tưởng và sự chỉ đạo cụ thể của Trung ương Đảng và các cấp ủy đảng. Nếu hiểu hai chữ “lãnh đạo” theo tư tưởng Hồ Chí Minh có nghĩa là “phục vụ” thì Đảng lãnh đạo cần coi phản biện xã hội là một nhu cầu cần thiết như một đòi hỏi bắt buộc của sự lãnh đạo, là một điều kiện để bảo đảm cho sự lãnh đạo của Đảng và của Nhà nước, bảo đảm đoàn kết, dân chủ và đồng thuận xã hội.

Khắc phục tư tưởng chủ quan của người chủ trì các dự án, đề án, dự thảo, tự thấy là đúng đắn, đầy đủ, đã nắm sát tình hình thực tế, đã đủ căn cứ khoa học, không muốn nghe những ý kiến trái chiều; tâm lý coi thường và bệnh dân chủ hình thức. Đồng thời cũng phải khắc phục trạng thái thiếu tự tin, thiếu bản lĩnh của chủ thể phản biện không có được ý kiến xác đáng hoặc có khi do chưa muốn nói thật, nói thẳng hoặc còn ngại nói thật, nói thẳng.

### **3.2. Bảo đảm công khai và minh bạch hoá trong tổ chức và hoạt động của các thiết chế chính trị, trước hết là hoạt động của Nhà nước**

Muốn phản biện, điều trước hết phải biết thông tin đầy đủ, chính xác. Điều này không thể chờ các chủ thể được phản biện cung cấp (mặc dù quy chế có thể quy định trách nhiệm như vậy) mà phải theo một chế độ, nguyên tắc công khai và minh bạch được xác định của hoạt động của các cơ quan tổ chức công quyền, nhờ đó các chủ thể phản biện mới có đủ thông tin để nhận xét, đánh giá.

#### *a) Công khai, minh bạch trong các hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp của Nhà nước*

Công khai, minh bạch trong hoạt động lập pháp đòi hỏi phải bảo đảm sự tham gia rộng rãi của nhân dân vào hoạt động lập pháp. Việc lấy ý kiến và tham gia góp ý kiến vào dự thảo văn bản của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức kinh tế, đơn vị

vũ trang và nhân dân đã được quy định thành chế độ bắt buộc. Đặc biệt là việc lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của văn bản. Cần bảo đảm việc lấy ý kiến thực chất hơn và trách nhiệm tiếp thu cũng như giải trình rõ những gì không tiếp thu. Tiếp đến là phải bảo đảm việc tuân thủ tính nhất, tính hợp hiến, hợp pháp, tính thứ bậc của các văn bản pháp luật được ban hành. Bảo đảm sự công bố rộng rãi các văn bản. Ở đây, cần chú ý cả việc phải dịch ra tiếng các dân tộc thiểu số.

Công khai, minh bạch trong các hoạt động hành chính nhà nước trước hết cần đề cao tính phục vụ của những cơ quan này. Trước hết cần xây dựng và thực hiện tốt nguyên tắc quy trình làm việc công khai, minh bạch ngay chính trong các cơ quan Nhà nước với những thủ tục rõ ràng, rành mạch về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các bộ phận, các chức danh. Quan trọng nhất là tăng cường sự minh bạch trong mối quan hệ với công dân, tổ chức, doanh nghiệp và các đối tượng khác. Có thể thực hiện nhiều biện pháp để bảo đảm việc đó như tạo cơ hội để nhân dân tham dự các hoạt động (như tham dự kỳ họp, phiên họp), tham khảo ý kiến, góp ý kiến và các chương trình, dự án, qua truyền hình trực tiếp để nhân dân theo dõi, giám sát, qua phổ biến tin tức và thực hiện một số dịch vụ căn bản trên mạng điện tử; qua thực hiện dân chủ cơ sở và hoạt động của các Ban Thanh tra nhân dân. Cần có hình thức lắng nghe, tiếp thu và vận dụng ý kiến của nhân dân, doanh nghiệp, mà điều này phải thành quy chế pháp luật chứ không chỉ nói chung chung.

Công khai minh bạch trong hoạt động tư pháp cần được tiếp tục hoàn thiện hơn bằng những cải tiến trong công tác điều tra, xét xử. Bảo đảm sự giám sát đối với tất cả các khâu của quá trình tố tụng như: cho phép luật sư được tham gia ngay từ khi khởi tố bị can và tham dự vào việc hỏi cung, được tiếp cận hồ sơ vụ án dễ dàng, giảm bớt những vụ án xét xử bí mật không cần thiết, công khai bản án nhất là án kinh tế và tham nhũng v.v..

#### *b) Trách nhiệm giải trình của Nhà nước*



*trước nhân dân, cung cấp cho nhân dân biết những thông tin cần thiết*

Đề đảm bảo công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan công quyền, phải nâng cao trách nhiệm giải trình (trước nhân dân, trước cơ quan, tổ chức) của các cơ quan đó. Pháp luật cần có đòi hỏi và chế tài rõ ràng, cụ thể và nghiêm minh đối với những hành vi che giấu hoặc từ chối cung cấp thông tin của các cơ quan và công chức Nhà nước. Nhà nước cần có các quy định pháp luật về quyền và nghĩa vụ của các cơ quan công quyền trong việc cung cấp thông tin cho người dân và tổ chức. Ở đây, trách nhiệm giải trình giống như một thể chế, và để đạt được những kết quả mong muốn thì thể chế đó phải được thực thi một cách có hiệu quả và hiệu lực tương tự như các thể chế khác. Trong điều kiện ngày nay, bảo đảm minh bạch không chỉ là việc đáp ứng yêu cầu về cung cấp thông tin mà điều quan trọng còn là bảo đảm sự tham gia và giám sát của người dân vào các quá trình phát triển, tức là bảo đảm đạt được sự đồng thuận của xã hội về các thể chế, chính sách, chương trình hoạt động v.v., tóm lại là về tất cả các mặt phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Phải nâng cao nhận thức của các cơ quan công quyền và công chức nhà nước về trách nhiệm phải cung cấp thông tin cho công chúng; chính quyền bảo đảm cho dân biết đầy đủ, chính xác những thông tin cần thiết để nhân dân tham gia xây dựng và thực hiện các chương trình phát triển; thực hiện nhân dân công khai dân chủ bàn bạc, tham gia quyết định trực tiếp những vấn đề liên quan trực tiếp ở địa phương; khuyến khích sự tham gia của nhân dân vào việc xây dựng và thực thi các thể chế, chính sách và cung cấp các dịch vụ cơ bản; xây dựng các mối quan hệ mang tính tham gia và hợp tác với khu vực tư nhân, thu hút sự tham gia của tư nhân vào quá trình quản lý; khuyến khích người dân tham gia giám sát các chương trình, dự án của Nhà nước trên cơ sở đó bảo đảm và tăng cường sự giải trình của

cơ quan quản lý nhà nước trước nhân dân.

**3.3. Ban hành Luật về công khai và minh bạch trong hoạt động nhà nước**

Nhà nước cần ban hành pháp luật quy định ràng buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân kể cả trong Nhà nước và ngoài xã hội về điều đó, tốt nhất là bằng một luật, Luật Công khai và minh bạch hoạt động nhà nước.

Trên thế giới, sự thiết lập chế định minh bạch trong quản lý đã trở thành một trào lưu không thể cưỡng lại của nhiều nước và được coi là một tiêu chí của chế độ nhà nước dân chủ. Được coi là đi đầu trong các nước này là Thụy Điển, nước mà ngay từ năm 1766 đã ban hành “Luật về Tự do xuất bản”. Luật này được tiếp tục hoàn thiện và hiện đại hoá vào các năm 1937, 1949, 1974, 1983. Tiếp sau đó là Phần Lan với “Luật về Công khai các tài liệu công” ban hành năm 1951 có hiệu lực năm 1952, Hoa Kỳ có “Luật về Tự do thông tin” năm 1966/1967/1974, 1976, 1978, 1986, 1996, Đan Mạch có “Luật Tiếp cận tài liệu hành chính” năm 1970/1971, 1985, Na Uy có “Luật về Công khai trong quản lý hành chính” 1970/1971, Hàn Quốc có “Luật về Mở thông tin của các cơ quan công quyền” năm 1996/1997 v.v.. Gần đây nhất là Nhật Bản với “Luật về Công bố thông tin của các cơ quan hành chính” ban hành tháng 5/1999<sup>3</sup>.

Luật Tự do thông tin và Luật Công khai hoạt động hành chính có mục tiêu xây dựng một xã hội thông tin, cởi mở nhưng trước hết là:

- Ràng buộc các cơ quan Nhà nước phải công khai thông tin, trừ các thông tin thuộc danh mục “tuyệt mật”, “mật” được quy định bởi cơ quan có thẩm quyền, hạn chế việc ghi dấu “mật” một cách tùy tiện, thiếu căn cứ pháp luật.
- Khuyến khích xã hội, cơ quan, doanh nghiệp công khai thông tin cần thiết;
- Có các biện pháp cần thiết để nâng cao khả năng tiếp cận thông tin;
- Mở cửa thị trường cung cấp thông tin, đa dạng hoá nguồn cung cấp;

(3) Theo N.V. Anisimsep. Nhật Bản: bảo đảm minh bạch của quản lý hành chính Nhà nước. Tạp chí Nhà nước và pháp luật (Nga) số 6/2003, tr. 58.



- Quy định trách nhiệm cung cấp thông tin phải chính xác, trung thực (còn gọi là thông tin sạch);

- Bảo đảm độ chính xác của các báo cáo thống kê;

- Quy định các biện pháp trách nhiệm (chế tài) khi cung cấp thông tin sai cho xã hội; trường hợp gây thiệt hại phải bồi thường;

- Có cơ chế kiểm tra, giám sát các loại thông tin bắt buộc như đăng ký kinh doanh, báo cáo tài chính doanh nghiệp, cáo bạch, nợ đọng tài chính.

### **3.4. Sử dụng công nghệ thông tin lôi cuốn nhân dân đóng góp ý kiến (hiến kế, phản biện)**

Kinh nghiệm thế giới về vấn đề này cho thấy, đây là kênh rất hữu hiệu để thực hiện sự công khai minh bạch trong hoạt động các thiết chế chính trị nói chung và đặc biệt đối với bộ máy hành chính nhà nước nói riêng, nhờ đó lôi cuốn tính tích cực của nhân dân tham gia vào công việc chung và tăng cường khả năng giám sát trực tiếp của họ. Bắt đầu từ năm 1948 khi Alex Osborn (Mỹ) lần đầu tiên trình bày trong cuốn *Sức sáng tạo của bạn* kỹ thuật thu thập các ý tưởng cho một chủ đề nào đó bằng cách *động não (brainstorming)* dựa trên nguyên lý: giữa các ý tưởng khác nhau, quan trọng hay ít quan trọng, phổ biến hay không phổ biến đều có mối liên kết với nhau. Một ý tưởng này được đưa ra thì có một hay nhiều ý tưởng khác gắn liền nó, cùng chiều hay nghịch chiều. Toàn bộ những ý tưởng đó sẽ cung cấp cho nhà lãnh đạo – quản lý một cái nhìn tổng thể, lắng nghe các ý kiến phản biện trên cơ sở đó chọn lựa những ý tưởng hay nhất, thích hợp nhất cho một giải pháp tối ưu. Đến những năm 70 khi công nghệ vi xử lý phát triển thì công cụ *thông tin phản hồi (feedback)* ra đời, nâng kỹ năng động não lên một trình độ cao hơn: thu thập ý kiến trên một địa bàn rộng cả trong và ngoài nước, ý kiến được diễn giải chi tiết hơn, sâu sắc hơn, thời gian thu thập cũng không bị hạn chế. Bắt đầu là các nước phát triển như Mỹ, Canada, Anh sau đó đến nhiều nước khác đã

triển khai rộng rãi công cụ này. Ở Đông Nam Á, Singapore là nước áp dụng công cụ này sớm nhất. Tháng 4/1985 họ chính thức lập ra *cơ quan trung cầu ý kiến (feedback unit)*. Bất cứ ai muốn góp ý về bất cứ vấn đề gì thì vào trang web và viết ý kiến của mình. Bất cứ câu hỏi nào gửi tới đều được trả lời và công bố trên trang web; ai ai cũng có thể xem được chứ không để rơi vào im lặng, không mang dấu mật, và nếu ai đó chưa đồng ý thì có quyền yêu cầu, chất vấn lại. Một cơ quan có trách nhiệm giám sát việc này (*feedback unit supervisory panel*) với thành phần ngang bằng các đại biểu quốc hội và không phải là đại biểu được thành lập. Ngoài ra Chính phủ Singapore còn thành lập bên cạnh mình 8 nhóm tư vấn tham mưu cho Chính phủ về kinh tế, xã hội, chủng tộc, giáo dục, y tế, nhà đất, môi trường, giao thông vận tải, các xí nghiệp vừa và nhỏ. Chủ tịch và thành viên của nhóm đều là người thuộc khu vực tư. Tất cả các kiến nghị cũng như việc làm của tám nhóm đều công khai cho toàn dân biết để giám sát<sup>4</sup>.

### **3.5. Xây dựng cơ chế pháp lý về hoạt động phản biện xã hội**

Phải có cơ sở pháp lý bảo đảm cho việc thực hiện phản biện xã hội một cách đúng đắn và có hiệu quả. Cơ chế là sức mạnh của hành động, nhưng ngày nay đang thiếu nhiều cơ chế tiến bộ nhưng lại có nhiều cơ chế còn bảo thủ, lạc hậu, so với yêu cầu của nhân dân. Cần phải có điều kiện pháp lý bảo đảm cho hoạt động phản biện xã hội.

Cần sớm ban hành cơ chế và xác định phạm vi, trình tự, thủ tục phản biện thống nhất. Phản biện xã hội là điều bắt buộc phải thực hiện một cách nghiêm túc, công khai đối với các dự án pháp luật, các chương trình, kế hoạch, dự án phát triển kinh tế, xã hội, văn hoá, an ninh, quốc phòng của Đảng và Nhà nước. Các dự án không qua phản biện xã hội đúng theo trình tự thủ tục quy định thì không được trình ra cơ quan có thẩm quyền xét duyệt. ■

(4) Theo Hữu Khánh. *Động não*, Báo Tuổi trẻ, 22/10/2005.



# HOÀN THIÊN CƠ CHẾ

## THỰC HIỆN NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN ĐỂ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

■ NGUYỄN ĐÌNH QUYÊN \*

Nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội (ĐBQH) được quy định khá toàn diện trên các mặt công tác thuộc chức năng của Quốc hội. Những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH có mối quan hệ chặt chẽ trong pháp luật về ĐBQH, tạo cơ sở pháp lý cần thiết để ĐBQH hoạt động và cũng làm cho hoạt động của ĐBQH bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp. Tuy nhiên, tính cụ thể, cơ chế thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH, kể cả đại biểu chuyên trách và đại biểu kiêm nhiệm cần được làm sáng tỏ để nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của ĐBQH. Bài viết này, chúng tôi xin nêu ra một số giải pháp hoàn thiện cơ chế thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của ĐBQH.

### 1. Về thực hiện quyền lập pháp của ĐBQH

Lập hiến, lập pháp là những chức năng quan trọng nhất của Quốc hội Việt Nam, do đó đây cũng là nhiệm vụ quan trọng nhất của ĐBQH. ĐBQH có vai trò hết sức quan trọng trong việc tham gia quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho cả nhiệm kỳ và hàng năm; nghiên cứu, kiến nghị, góp ý kiến, thảo luận, chỉnh lý và quyết định thông qua các dự án luật, pháp lệnh. Cũng chính vì vai trò quan trọng đó mà các Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội đều quy định ĐBQH có quyền trình dự án luật. Riêng Hiến pháp năm 1992 bổ sung quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh.

Công tác nổi bật nhất và cũng là thành tựu đạt được của Quốc hội trong thời gian qua là hoạt động lập hiến, lập pháp. Trong công tác này, các ĐBQH đóng vai trò quyết định. Tuy

nhiên, hoạt động lập pháp của ĐBQH cũng còn những hạn chế nhất định, nên việc nghiên cứu để có giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của ĐBQH đang là một yêu cầu bức xúc.

Quốc hội Việt Nam hoạt động theo kỳ họp, do đó cần quy định cơ chế cụ thể trong việc nghiên cứu, tham gia đóng góp ý kiến của ĐBQH vào các dự án luật, pháp lệnh trong thời gian giữa hai kỳ họp, vì đây là điều kiện quan trọng để ĐBQH tiếp cận vấn đề, nắm bắt, tìm kiếm thông tin để nghiên cứu phục vụ cho việc thảo luận, chỉnh lý, xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội. Để đáp ứng yêu cầu đó phải có sự đổi mới trong quy trình lập pháp của Quốc hội, trong đó cần có giai đoạn bảo đảm sự tham gia xây dựng dự án luật, pháp lệnh của ĐBQH trước kỳ họp một cách

(\*) TS. Ủy viên thường trực Ủy ban Tư pháp của Quốc hội.





thiết thực. Vừa qua, Quốc hội khóa XI đã tổ chức được Hội nghị lấy ý kiến đóng góp của các ĐBQH chuyên trách toàn quốc về các dự án luật dự kiến trình Quốc hội. Đây là bước đi thử nghiệm song mới chỉ dừng lại ở một mức độ sơ khai. Vì giai đoạn này thực chất là giai đoạn ĐBQH tiếp cận những quan điểm và nội dung cơ bản của dự án luật, qua đó tìm hiểu những thông tin về lý luận, nắm bắt thực tiễn, những yêu cầu bức xúc của cuộc sống, tâm tư, ý chí nguyện vọng của cử tri, của đối tượng mà luật điều chỉnh. Do đó, cần tạo cơ chế hợp lý, khả thi quy định cụ thể ngay trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật để cho không những ĐBQH chuyên trách mà cả các ĐBQH kiêm nhiệm có đủ các thông tin cần thiết về nội dung các dự án luật, chuẩn bị đầy đủ hệ thống kiến thức làm cơ sở cho việc thảo luận, quyết định thông qua dự án luật tại kỳ họp có hiệu quả, chất lượng. Xin nêu một số giải pháp cụ thể sau:

*Một là*, để bảo đảm chất lượng tham gia xây dựng dự án luật, pháp lệnh của ĐBQH thì thời gian gửi tài liệu cho ĐBQH trước kỳ họp 20 ngày là không hợp lý, chưa phản ánh đúng thực tiễn của việc đọc, thu thập, nghiên cứu tài liệu, lấy ý kiến của các đối tượng có liên quan, nhất là đối với các dự án lớn (như

Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Doanh nghiệp). Do vậy, theo chúng tôi, việc cung cấp thông tin tài liệu về dự án luật phải được tiến hành với thời gian dài hơn trước kỳ họp và phải được tiến hành nhiều lần, tạo hệ thống các quan điểm, kiến thức về các vấn đề của dự án luật cho ĐBQH.

*Hai là*, cần có những quy định cụ thể về hệ thống tài liệu liên quan đến dự án luật làm cơ sở để ĐBQH có đủ thông tin cần thiết trong việc nghiên cứu, hình thành các quan điểm, ý kiến đóng góp.

*Ba là*, bảo đảm có đủ các cơ chế mang tính khả thi trong việc ĐBQH lấy ý kiến cử tri, các nhà khoa học, nhà hoạt động thực tiễn, sử dụng chuyên gia, tư vấn pháp lý và tư vấn các lĩnh vực chuyên môn liên quan tới dự án luật. Đặc biệt, cần xác định rõ trách nhiệm của bộ máy tham mưu giúp việc cho ĐBQH ở trung ương và địa phương.

*Bốn là*, kinh phí dành cho hoạt động lập pháp của ĐBQH phải được bảo đảm một cách hợp lý, tránh phải phụ thuộc vào các cơ quan hữu quan như hiện nay và phải coi đó là một khoản độc lập từ ngân sách nhà nước nhằm góp phần để ĐBQH có được điều kiện độc lập hoạt động, hình thành luận chứng, quan điểm về các nội dung của dự án luật một cách





khoa học, hợp quy luật, phù hợp với ý chí và nguyện vọng của cử tri, phúc đáp yêu cầu của cuộc sống.

Cho đến nay, đã qua hơn 11 khóa Quốc hội, nhưng chưa có một dự án luật nào được soạn thảo và trình ra Quốc hội bởi ĐBQH. Mặc dù quyền trình dự án luật của ĐBQH luôn được kế thừa qua các Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội.

Hiện nay, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định trình tự, thủ tục trình dự án luật, dự án pháp lệnh của ĐBQH; trình tự, thủ tục trình kiến nghị về luật được quy định tại Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH. Tuy nhiên, cơ chế thực hiện và các điều kiện bảo đảm để tổ chức triển khai thực hiện các quy định này trên thực tế như thế nào đang là vấn đề còn bỏ ngỏ.

Theo kinh nghiệm hoạt động của Quốc hội một số nước thì quyền sáng kiến pháp luật của cá nhân ĐBQH được thực hiện chủ yếu thông qua các kiến nghị về luật, còn quyền trình dự án luật thực hiện chủ yếu thông qua một tập thể (một ủy ban, nhóm ĐBQH).

Do đặc thù về tổ chức của Quốc hội Việt Nam, đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm nên hình thức kiến nghị về luật là một phương thức khá phù hợp với ĐBQH. Riêng về việc trình dự án luật, dự án pháp lệnh của ĐBQH có thể thực hiện theo một cơ chế mới thông qua nhóm ĐBQH theo giới tính, ngành nghề chuyên môn, hiệp hội, tổ chức chính trị - xã hội... hoặc có thể theo một ủy ban tương ứng của Quốc hội. Thực tế cho thấy, đây là phương án có tính khả thi. Việc thông qua các nhóm trên để soạn thảo, trình dự án luật do ĐBQH kiến nghị có thể kết hợp với việc giao cho chính ĐBQH chủ

trì, chỉ đạo việc nghiên cứu, soạn thảo và trình dự án luật đó. Việc có quy định khả thi và cơ chế hợp lý, thuận lợi để ĐBQH tăng cường trình dự án luật, pháp lệnh sẽ tăng cường hơn

nữa vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, bảo đảm tính chủ động, khách quan, hạn chế tình trạng cục bộ vì lợi ích ngành, của các cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, tư pháp.

***Việc có quy định khả thi và cơ chế hợp lý, thuận lợi để ĐBQH tăng cường trình dự án luật, pháp lệnh sẽ tăng cường hơn nữa vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, bảo đảm tính chủ động, khách quan, hạn chế tình trạng cục bộ vì lợi ích ngành, của các cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, tư pháp***

Hoạt động không thường xuyên của Quốc hội đã đưa trung tâm hoạt động lập pháp của Quốc hội vào các kỳ họp, kỳ họp trở thành hình thức hoạt động chủ yếu của Quốc hội, nơi tập trung trí tuệ của ĐBQH cho công tác lập pháp, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Kỳ họp là nơi phản chiếu đầy đủ nhất, chính xác nhất hiệu quả hoạt động của Quốc hội, ĐBQH. Qua kỳ họp, hiệu quả hoạt động của các ĐBQH được đánh giá một cách khách quan. Đồng thời, kỳ họp còn là trường học rèn luyện, thử thách, đánh giá năng lực, phẩm chất, bản lĩnh của ĐBQH. Qua mỗi kỳ họp, người đại biểu thấy được điểm mạnh, điểm yếu, cử tri cũng có điều kiện đánh giá trình độ, năng lực của người mà mình tin nhiệm bỏ phiếu lựa chọn. Để nâng cao hiệu quả lập pháp của ĐBQH tại kỳ họp, cũng cần đổi mới công tác làm luật, theo đó trước khi làm luật tại kỳ họp, các ĐBQH phải có những thông tin cần và đủ cho việc thảo luận, xem xét, thông qua các dự án luật. Những thông tin đó đã được các ĐBQH xử lý thông qua nghiên cứu và hoạt động thực tiễn. Việc Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định trình tự thông qua dự án luật tại kỳ họp (chủ yếu các dự án được thông qua tại hai kỳ họp) đã tạo ra một phương thức làm luật mới của Quốc hội, tạo điều kiện để các ĐBQH tập trung vào



những vấn đề lớn có tính vĩ mô trong việc hoạch định chính sách, tránh được sự sa đà vào kỹ thuật lập pháp. Đây là bước đột phá quan trọng. Tuy nhiên, để tại một kỳ họp có thể cho ý kiến, thông qua được nhiều dự án luật mà vẫn bảo đảm chất lượng thì hoạt động lập pháp của ĐBQH còn nhiều việc phải làm. Trước hết về mặt nhận thức, trong quá trình thảo luận, chỉnh lý các dự án luật mà có nhiều ý kiến, quan điểm khác nhau về cùng một vấn đề của dự án là một tất yếu, vì mỗi ĐBQH xuất phát từ vị trí công tác, nghề nghiệp, chuyên môn các lĩnh vực khác nhau có thể nhìn nhận vấn đề dưới các góc độ khác nhau. Đây là dấu hiệu đáng mừng, cần đổi mới hoạt động

làm luật theo hướng chuyển từ Quốc hội chỉ có tham luận sang Quốc hội tranh luận về các vấn đề. Việc phát huy dân chủ trong trường họp này có ý nghĩa quan trọng để các ĐBQH tự do thể hiện được quan điểm của mình. Tuy nhiên, thời gian tại phiên họp toàn thể thường không đủ cho tất cả các ĐBQH trình bày, phát biểu ý kiến, vì vậy sau mỗi buổi thảo luận cần tổng hợp ý kiến phát biểu, nêu các phương án, ý kiến, quan điểm khác nhau và đề nghị các ĐBQH gửi ý kiến chưa được phát biểu cho Đoàn thư ký để tổng hợp. Căn cứ vào quan điểm, định hướng chung, trên cơ sở tổng hợp ý kiến các ĐBQH, cần nghiên cứu, giải trình căn cứ về các phương án, ý kiến để ĐBQH cân nhắc, quyết định. Việc thảo luận của ĐBQH tại phiên họp toàn thể cũng cần đi thẳng vào vấn đề cơ bản, tập trung vào các định hướng lớn, thảo luận về những nội dung cụ thể của dự án luật cũng phải xoay quanh các định hướng này để bảo đảm và tăng cường tính hiệu quả của tranh luận, tránh sa đà vào những vấn đề không cần thiết.

***Bên cạnh cơ chế biểu quyết theo đa số, cần có cơ chế để ĐBQH có quyền trình bày ý kiến của mình khác với ý kiến đa số và trong pháp luật về ĐBQH cần quy định trách nhiệm giải trình những vấn đề không được ĐBQH đồng ý, vì trong những trường hợp nhất định có khi chân lý không thuộc về số đông***

Một trong những nguyên tắc cơ bản trong hoạt động của Quốc hội là làm việc tập thể và quyết định theo đa số. Nguyên tắc này được áp dụng trong phần lớn các công việc của Quốc hội, nhất là trong hoạt động lập pháp tại kỳ họp. Tuy nhiên, bên cạnh cơ chế biểu quyết theo đa số, cần có cơ chế để ĐBQH có quyền trình bày ý kiến của mình khác với ý kiến đa số và trong pháp luật về ĐBQH cần quy định trách nhiệm giải trình những vấn đề không được ĐBQH đồng ý, vì trong những trường hợp nhất định có khi chân lý không thuộc về số đông.

Trong việc thảo luận, chỉnh lý, thông qua dự án luật, chính kiến của ĐBQH phải được thể hiện, việc đúng, sai cần phải được giải thích, chứng minh một cách rõ ràng, minh bạch, không căn cứ vào đó là ý kiến của thiểu số hay đa số. Trên thực tế lâu nay trước khi biểu quyết về một vấn đề gì đó, Chủ tọa phiên họp thường hỏi các ĐBQH còn có ý kiến gì khác. Đây là một yêu cầu cần thiết bảo đảm tính dân chủ và tôn trọng chính kiến của đại biểu trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Thủ tục này cần phải được quy định cụ thể và tiến hành một cách sâu sắc hơn, thực chất hơn.

## **2. Về thực hiện quyền giám sát của ĐBQH**

Hoạt động giám sát của ĐBQH được tập trung ở việc thực hiện quyền chất vấn và tiếp nhận, nghiên cứu, xử lý, đôn đốc, giám sát việc giải quyết đối với các kiến nghị, đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân gửi ĐBQH.

### **2.1. Chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn**

Chất vấn các thành viên Chính phủ, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao và các chủ thể khác là



phương thức thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội do ĐBQH tiến hành, thể hiện dân chủ thật sự trong hoạt động của Quốc hội. Đồng thời bảo đảm cho Quốc hội thực hiện đúng chức năng, vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Qua các kỳ họp của Quốc hội khóa IX, khóa X và khóa XI, hoạt động chất vấn của ĐBQH không ngừng được đổi mới cả về phương pháp, nội dung chất vấn, được dư luận nhân dân đánh giá cao, bước đầu có hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, hoạt động chất vấn vẫn còn không ít bất cập, hạn chế. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động chất vấn tại kỳ họp cần hoàn thiện phương thức chất vấn và trả lời chất vấn theo hướng sau:

*Một là*, chất vấn thể hiện bản lĩnh, trách nhiệm và năng lực tổng hợp của ĐBQH; năng lực chất vấn của ĐBQH phụ thuộc lớn vào các thông tin mà ĐBQH thu nhận được. Do đó, ĐBQH phải được cung cấp thông tin một cách đầy đủ, toàn diện và kịp thời về những vấn đề mà đại biểu quan tâm chất vấn. Tuy nhiên, cần có những thông tin đã được xử lý thông qua chính ĐBQH, bằng chuyên gia phân tích, tư vấn, bằng thảo luận, tranh luận tại kỳ họp. Chất vấn của ĐBQH phải thật “đắt”, làm rõ được trách nhiệm của đối tượng bị chất vấn, tạo cơ sở để Quốc hội buộc họ nhận thức ra và sửa chữa khắc phục những yếu kém. Đây là khâu còn yếu cần phải được hoàn thiện trong thời gian tới.

*Hai là*, sau khi nghe báo cáo công tác của Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao và các báo cáo khác (nếu có), các ĐBQH gửi chất vấn đến Chủ tịch Quốc hội. Đoàn thư ký kỳ họp có trách nhiệm tổng hợp các chất vấn. Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) dự kiến và trình Quốc hội quyết định những chất vấn phải trả lời tại hội trường, những chất vấn cần được trả lời bằng văn bản, những chất vấn cần được chuẩn bị để trả lời tại kỳ họp khác của Quốc hội hoặc trả lời tại phiên họp UBTVQH.

*Ba là*, sau khi nghe trả lời chất vấn, Quốc

hội cần có kết luận hoặc ra nghị quyết làm rõ trách nhiệm của đối tượng bị chất vấn và giao nhiệm vụ cụ thể cho Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao... trong việc khắc phục những yếu kém, hạn chế mà ĐBQH chất vấn. Đây là cơ sở pháp lý để biến chất vấn của ĐBQH thành giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp và có giá trị pháp lý buộc chủ thể bị chất vấn phải thực hiện, đồng thời để tiếp tục giám sát, đánh giá tại các kỳ họp tiếp theo. Nếu trong một thời hạn hợp lý (qua 2 - 3 kỳ họp) mà người bị chất vấn không đề ra và thực hiện được những biện pháp khắc phục hữu hiệu thì cần xem xét và có thể tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người này. Đương nhiên khi thực hiện cũng cần đánh giá đúng khó khăn khách quan và khuyết điểm chủ quan của người bị chất vấn.

Việc ra nghị quyết của Quốc hội về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn phải được xem như một hoạt động bình thường, thể hiện tính cương quyết, công khai, minh bạch trong hoạt động giám sát của ĐBQH.

*Bốn là*, không nên bố trí chất vấn và trả lời chất vấn vào cuối kỳ họp, vì dễ có tâm lý buông xuôi, cho qua. Nên bố trí vào khoảng thời gian từ giữa kỳ họp đến khoảng 2/3 kỳ họp. Căn cứ vào nội dung chất vấn và trả lời chất vấn, UBTVQH quyết định những vấn đề cần báo cáo, giải trình hoặc những biện pháp mà người trả lời chất vấn phải khắc phục và báo cáo Quốc hội. Đương nhiên, tùy vấn đề và mức độ trách nhiệm mà xác định thời hạn báo cáo để đánh giá hoặc có thể tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm, nhưng cần báo cáo về biện pháp khắc phục đã làm tại kỳ họp tiếp theo của Quốc hội. Như vậy để người bị chất vấn thực sự nêu cao trách nhiệm, có những biện pháp hữu hiệu giải quyết những vấn đề bức xúc mà ĐBQH đã chất vấn.

*Năm là*, nâng cao trách nhiệm, chất lượng chất vấn của ĐBQH. Chất vấn cần hướng vào các vấn đề bức xúc của đời sống xã hội mà cử tri đòi hỏi để làm rõ trách nhiệm, khuyết điểm



của người bị chất vấn và yêu cầu họ phải thực hiện các biện pháp khắc phục. Tránh tình trạng nêu chất vấn không rõ hoặc chỉ để biết thông tin, không liên quan tới thẩm quyền, trách nhiệm của người bị chất vấn.

*Sáu là*, đối với những vấn đề bức xúc mà cử tri nêu ra, ĐBQH phải nghiên cứu trước, yêu cầu cơ quan, tổ chức hữu quan cung cấp thông tin hoặc tự mình thu thập, xử lý thông tin về những vấn đề liên quan đến chất vấn. Chất lượng và hiệu quả của hoạt động chất vấn phụ thuộc vào chất lượng, đúng bản chất sự việc, buộc đối tượng bị chất vấn phải “tâm phục, khẩu phục” sẽ làm cho cử tri cả nước có điều kiện để đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước và thêm tin tưởng vào Quốc hội.

*Bảy là*, đối với người trả lời chất vấn phải nghiên cứu kỹ yêu cầu chất vấn, chuẩn bị đầy đủ dữ liệu, trả lời tập trung, chính xác, súc tích vấn đề đã nêu. Không báo cáo vòng vo, liệt kê thành tích ngành, né tránh trách nhiệm hoặc thanh minh, đổ lỗi cho ngành khác, cho khách quan; sau trả lời chất vấn phải đề ra và thực hiện cho được biện pháp khắc phục các hạn chế, khuyết điểm.

## 2.2. Về tiếp dân và xử lý khiếu nại, tố cáo của công dân

Vấn đề tiếp dân, xử lý khiếu nại, tố cáo của công dân là nhiệm vụ quan trọng của ĐBQH. Thực tiễn hoạt động của ĐBQH trong việc xử lý kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân cho thấy đây là công việc khó khăn; phương pháp hoạt động còn lúng túng; kết quả rất hạn chế, nhìn chung chưa đáp ứng được yêu cầu; chủ yếu các đơn thư gửi đến ĐBQH chỉ dừng lại ở mức chuyển đến các cơ quan có trách nhiệm đề nghị giải quyết.

Để khắc phục những khó khăn, hạn chế trọng công tác ĐBQH tiếp dân, xử lý khiếu nại, tố cáo của công dân, cần giải quyết một số vấn đề sau.

*Một là*, cần quy định rõ trách nhiệm của Đoàn ĐBQH, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong việc tổ chức để ĐBQH tiếp dân, xử lý kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân và đôn đốc, giám sát việc giải quyết của

các cơ quan hữu quan.

*Hai là*, quy định rõ trách nhiệm của Văn phòng và Thư ký Đoàn ĐBQH trong việc tổ chức, giúp ĐBQH phân loại, xử lý kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân.

*Ba là*, bố trí cán bộ chuyên làm công tác tiếp dân, giúp ĐBQH trong việc theo dõi, đôn đốc các cơ quan giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo. Cán bộ tiếp dân phải có đủ tư cách, bản lĩnh, nắm vững pháp luật để giải thích cho nhân dân trong việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo.

*Bốn là*, cần quy định cụ thể trách nhiệm, thời hạn của các cơ quan trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân do ĐBQH chuyển đến. Trong trường hợp cơ quan hữu quan thiếu tinh thần trách nhiệm hoặc cố tình không giải quyết theo đúng quy định của pháp luật thì có cơ chế để ĐBQH yêu cầu cấp có thẩm quyền xử lý và đăng tải vụ việc trên các phương tiện thông tin đại chúng.

## 3. Về tham gia quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước

ĐBQH tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền của Quốc hội trên hai phương diện. Thứ nhất, tham gia quyết định các chính sách được quy định trong các đạo luật, thứ hai, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước về đối nội, đối ngoại; tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; kế hoạch phát triển kinh tế kinh tế - xã hội; dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương; các công trình quan trọng của đất nước... Các quyết định này góp phần bảo đảm nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, vì ĐBQH là người thay mặt cử tri, nhân dân để xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

Trong lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước, ĐBQH vừa tham gia quyết định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, UBTWQH, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương bằng việc biểu quyết thông qua các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước để xác định hệ thống,



ơ cấu tổ chức, các nguyên tắc, phương thức hoạt động và nhất là thẩm quyền, trách nhiệm; quyết định việc thành lập, bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ... Đồng thời, ĐBQH tham gia quyết định các nhân sự cấp cao trong các cơ quan nhà nước này bằng việc bầu, phê chuẩn, bãi nhiệm, miễn nhiệm những người giữ chức danh cao cấp của Nhà nước.

**3.1. Về thông tin đối với ĐBQH**

Để có được nguồn thông tin phong phú, đa dạng, phản ánh khách quan, sát thực với cuộc sống đòi hỏi phải có hình thức và cơ chế linh hoạt để duy trì mối quan hệ thường xuyên giữa ĐBQH

*Như vậy, phạm vi mà ĐBQH tham gia quyết định là rất rộng và trên nhiều lĩnh vực của Nhà nước và đời sống kinh tế - xã hội. Khi tham gia quyết định, vấn đề đặt ra đối với mỗi ĐBQH là phải xác định phạm vi các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội và điều quan trọng là phải có đủ thông tin cần thiết cho việc nghiên cứu, xem xét để tham gia quyết định*

với cử tri, với các cơ cấu của Quốc hội, với các cơ quan, tổ chức hữu quan và các phương tiện thông tin đại chúng... Những thông tin đó phải là một hệ thống toàn diện, bao gồm cả thông tin quá khứ, hiện tại, dự báo tương lai, thông tin trong nước và thế giới, thông tin phải đa chiều... bảo đảm những cơ sở dữ liệu, căn cứ cần thiết để ĐBQH xem xét, quyết định. Việc thiết lập các mối quan hệ trong việc thu thập và xử lý thông tin vừa là quyền vừa là trách nhiệm của ĐBQH. Là người được nhân dân ủy quyền để thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội, trong quyết định của mình, ĐBQH phải thể hiện được ý chí và nguyện vọng của cử tri, nhân dân. Do đó, đòi hỏi sự hài hòa, nhất là về mặt lợi ích trong mọi quyết định, nhưng phải lấy lợi ích của số đông, của đại đa số nhân dân làm nền tảng, đồng thời bảo đảm hài hòa lợi ích của cử tri nơi ĐBQH được bầu (như về ngân sách, chính sách dân tộc, việc đầu tư các dự án lớn có tầm quan trọng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của khu vực và cả nước...) Vì

vậy, phải đổi mới một cách căn bản về chế độ cung cấp và xử lý thông tin cho ĐBQH, nhất là trong điều kiện hiện nay đa số ĐBQH vẫn hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Vì một khi chưa rõ và thông tin chưa đủ thì các quyết định của Quốc hội sẽ là hình thức, mang tính chủ quan và có thể dẫn tới sai lầm. Điều tối cần thiết đối với mỗi ĐBQH là những thông tin, con số phải được xử lý, phân tích, đánh giá dưới góc độ chuyên môn, khoa học, thực tiễn;

thông tin phải đầy đủ, chính xác, khách quan, kịp thời và được lượng hóa. Việc thiếu thông tin, nhất là trong công tác thống kê, kiểm toán, tài chính, ngân sách... sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến khả

năng dự báo và chất lượng quyết định của mỗi đại biểu và Quốc hội.

Điều tối cần thiết đối với mỗi ĐBQH là những thông tin, con số phải được xử lý, phân tích, đánh giá dưới góc độ chuyên môn, khoa học, thực tiễn; thông tin phải đầy đủ, chính xác, khách quan, kịp thời và được lượng hóa. Việc thiếu thông tin, nhất là trong công tác thống kê, kiểm toán, tài chính, ngân sách... sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng dự báo và chất lượng quyết định của mỗi đại biểu và Quốc hội.

**3.2. Về xác định những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc phạm vi quyết định của Quốc hội**

Việc nghiên cứu để hoàn thiện cơ chế thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH phải bảo đảm không trùng lấn sang phạm vi hoạt động của các cơ quan, chủ thể khác trong bộ máy nhà nước. Đây là vấn đề vừa mang tính lý luận, vừa có tính thực tiễn sâu sắc trong việc phân công và thực hiện quyền lực nhà nước.





Vì cũng là những vấn đề về kinh tế - xã hội, tài chính, ngân sách, các công trình quốc gia... nhưng có vấn đề thuộc phạm vi quyết định của Chính phủ, Hội đồng nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước. Để xác định về vấn đề này, theo chúng tôi, phải xuất phát từ cơ sở lý luận về Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước ở tầm vĩ mô, tầm quốc gia, chứ Quốc hội không phải là cơ quan “toàn quyền” nắm trọn các quyền lực nhà nước. Chính vì vậy, khi tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước đòi hỏi mỗi ĐBQH phải nắm rõ, sâu sắc về phạm vi thẩm quyền quyết định của Quốc hội, trên cơ sở đó làm sáng tỏ các vấn đề ở tầm vĩ mô, kể cả những vấn đề cụ thể như quyết định các công trình quan trọng, bảo đảm để các ĐBQH thực hiện một cách đầy đủ và đúng đắn trách nhiệm của mình trước Quốc hội, cử tri và nhân dân.

### **3.3. Bảo đảm dân chủ để ĐBQH tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước**

Quốc hội làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Các quyết định của

Quốc hội vì vậy là ý chí của đa số, do đó phải được tiến hành trên cơ sở các nguyên tắc, quy trình và thủ tục đã được xác định, bảo đảm để các ĐBQH được tham gia thảo luận, đánh giá, thể hiện chính kiến, quan điểm của mình đối với tất cả các vấn đề mà Quốc hội quyết định, tạo điều kiện để ĐBQH phản ánh ý chí chung của đại đa số cử tri, nhân dân trong các quyết định, phù hợp với quy luật khách quan của cuộc sống. Các vấn đề phải được ĐBQH thảo luận kỹ, cân nhắc đánh giá một cách toàn diện, lựa chọn các phương án để đưa ra các quyết định tối ưu, phù hợp. Vì vậy, cần thiết phải xây dựng một quy trình, thủ tục chặt chẽ, dân chủ để ĐBQH tham gia một cách thực chất vào quá trình quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Quy trình đó phải xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan trong việc chuẩn bị, tạo điều kiện để ĐBQH có thể nắm bắt và xử lý được những thông tin cần thiết cho việc xem xét, quyết định; phát huy vai trò và phương thức hoạt động của ĐBQH tham gia vào quá trình này, góp phần bảo đảm tính đúng đắn, khách quan, kịp thời trong các quyết định của Quốc hội. ■



# TIẾP TỤC ĐỔI MỚI QUỐC HỘI

## THEO TINH THẦN ĐẠI HỘI X CỦA ĐẢNG

■ NGUYỄN QUANG MINH\*

Năm 2010 là năm kỷ niệm 80 năm Ngày thành lập Đảng (1930 – 2010), là năm tiến hành Đại hội Đảng bộ các cấp, tiến tới chuẩn bị cho Đại hội Đảng lần thứ XI. Năm 2010 cũng là năm xúc tiến tổng kết nhiệm kỳ hoạt động của Quốc hội khóa XII (2007 - 2011), chuẩn bị những công việc cần thiết cho bầu cử ĐBQH nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII cùng tổ chức trong năm 2011. Những nhiệm vụ này có quan hệ khăng khít với nhau, bởi đánh giá hoạt động Quốc hội Khóa XII cũng là đánh giá việc thực hiện Nghị quyết Đại hội X của Đảng trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Để góp phần vào việc thực hiện những nhiệm vụ quan trọng này, bài viết nêu lên một số vấn đề về việc quán triệt và vận dụng Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ X vào đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội.

**T**rên cơ sở đánh giá hoạt động Quốc hội những năm trước, Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X năm 2006 của Đảng đã nêu lên phương hướng và giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Đó là: “*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Hoàn thiện cơ chế bầu cử nhằm nâng cao chất lượng ĐBQH; tăng hợp lý số lượng đại biểu chuyên trách, phát huy tốt hơn vai trò của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội. Tổ chức lại một số Ủy ban của Quốc hội; nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội. Đổi mới hơn nữa quy trình xây dựng luật, giảm mạnh việc ban hành pháp lệnh. Thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao*”<sup>1</sup>.

### 1. Nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội

Đây là yêu cầu đầu tiên mà Văn kiện Đại hội đề ra nhằm “*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội*”.

Vấn đề nâng cao chất lượng ĐBQH đã được đề cập từ lâu và khá thường xuyên trong các văn kiện trước đó của Đảng. Đặc biệt, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng (Khoá VIII) năm 1997 cũng đã nhấn mạnh: “*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*”. Theo đó, chất lượng ĐBQH phải dựa trên tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội, lấy tiêu chuẩn ĐBQH làm tiền đề.

Thực hiện chủ trương này, trong các nhiệm kỳ Quốc hội vừa qua, vấn đề tiêu chuẩn ĐBQH luôn được quan tâm đổi mới. Đây là một trong

(\*) Phó Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

(1) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, H, 2006, Tr.60.



các lý do để Luật Bầu cử ĐBQH là một trong những đạo luật được sửa đổi, bổ sung nhiều lần nhất ở nước ta<sup>2</sup>. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, mặc dù chất lượng ĐBQH được nâng cao rõ rệt qua từng khóa Quốc hội nhưng vẫn chưa thật sự đáp ứng được nguyện vọng của nhân dân. Đây vẫn là vấn đề cần tiếp tục đặc biệt quan tâm và coi là khâu then chốt trong việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

Để giải quyết vấn đề chất lượng ĐBQH, phải có giải pháp phù hợp. Báo cáo chính trị tại Đại hội X nhấn mạnh giải pháp then chốt là “Hoàn thiện cơ chế

bầu cử nhằm nâng cao chất lượng ĐBQH”<sup>3</sup>. Cũng không phải đến thời điểm này Đảng mới nêu ra giải pháp này, ngay tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng (Khoá VIII) cũng đã đề ra giải pháp “Tiếp tục cải tiến chế độ bầu cử các cơ quan dân cử, bảo đảm cho cử tri tiếp xúc, đối thoại với ứng cử viên, có đủ thông tin để trao đổi, nhận xét, lựa chọn và bầu cử đại biểu của mình thực sự dân chủ trên cơ sở có sự lãnh đạo, hướng dẫn về tiêu chuẩn, cơ cấu”.

Chúng tôi cho rằng, việc Đại hội Đảng lần thứ X khẳng định lại giải pháp trên là rất đúng và luôn cần được quán triệt, thực hiện nghiêm túc. Mặc dù đã được đổi mới nhiều trong thời gian qua, nhưng cơ chế bầu cử ĐBQH vẫn cần tiếp tục được đổi mới mạnh mẽ để bảo đảm dân chủ thực sự hơn nữa, để mọi cá nhân có năng lực, phẩm chất của người đại biểu Quốc hội đều có cơ hội và điều kiện thuận lợi ra ứng cử; để cử tri có nhiều thông tin và cơ hội lựa

chọn đại biểu của mình hơn. Quy trình hiệp thương cần được xem xét, sửa đổi theo hướng tạo điều kiện tốt hơn cho các ứng cử viên từ quần chúng nhân dân.

Để nâng cao chất lượng ĐBQH, chúng tôi cho rằng, trong quá trình hoàn thiện cơ chế bầu cử, cần quan tâm thực hiện một số giải pháp sau:

*Thứ nhất*, đổi mới tư duy về ĐBQH và thành phần ĐBQH. Theo chúng tôi, vấn đề “*cơ cấu*” ĐBQH không thể bỏ qua nhưng không nên

quá máy móc, nặng về hình thức. Không nên quan niệm việc “*cơ cấu*” một cách chi tiết thành phần đại biểu thuộc mọi dân tộc, mọi địa bàn, mọi thành phần, mọi lĩnh

vực hoạt động xã hội là đã có một Quốc hội đại diện được cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân cả nước. “*Đại diện*” ở đây cần là đại diện cho cái “*tâm*”, cái “*trí*”, cái “*dũng*” hơn là đại diện bởi con người cụ thể. ĐBQH phải có cái “*tâm*” vì dân, có cái “*trí*” để hiểu tâm tư, nguyện vọng của dân, có cái “*dũng*” để dám nói lên tiếng nói vì dân.

*Thứ hai*, nên giảm dần tỷ lệ ĐBQH là công chức nhà nước, cán bộ trong các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội nhằm bảo đảm tốt hơn quyền của cử tri trong việc lựa chọn bầu những người thuộc nhiều thành phần xã hội đại diện cho mình, cho các nhóm những người có cùng lợi ích tham gia Quốc hội. Thành phần đại biểu nhiều khóa Quốc hội vừa qua nhìn chung vẫn chủ yếu là công chức nhà nước, là cán bộ trong các cấp lãnh đạo Đảng. Với thành phần ĐBQH nghiêng về phía công quyền như vậy, trên thực tế, Quốc hội sẽ khó khăn trong vai trò là cơ quan “*đại biểu cao*

**Cơ chế bầu cử ĐBQH vẫn cần tiếp tục được đổi mới mạnh mẽ để bảo đảm dân chủ thực sự hơn nữa, để mọi cá nhân có năng lực, phẩm chất của người đại biểu Quốc hội đều có cơ hội và điều kiện thuận lợi ra ứng cử; để cử tri có nhiều thông tin và cơ hội lựa chọn đại biểu của mình hơn**

(2) Chỉ tính từ 1992 đến nay đã có tới 03 lần sửa đổi, bổ sung Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội (1992, 1997, 2001) và Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội đã tiếp tục được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 của Quốc hội.  
(3) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Sổ, tr.126*.





nhất của nhân dân”, thể hiện ý chí và nguyện vọng của quần chúng nhân dân. Chưa kể, người ĐBQH là cán bộ, công chức sẽ không muốn bỏ vị trí, công việc “ổn định” của mình trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị để hoạt động chuyên trách tại Quốc hội. Khi hoạt động kiêm nhiệm, lẽ thường tình là họ phải ưu tiên thời gian, sức lực cho công việc chính đang đảm nhiệm, không thể dành toàn tâm, toàn lực cho thực hiện nhiệm vụ “đại diện cho nhân dân”.



Thứ ba, để ĐBQH phát huy được năng lực của mình, cần tạo điều kiện để họ có thực quyền hơn và có đủ điều kiện cần thiết để làm tròn mọi nhiệm vụ của người đại biểu nhân dân. Hiện nay, theo quy định của pháp luật, ĐBQH nước ta có không ít quyền, thậm chí là có rất nhiều quyền. Tuy nhiên, pháp luật lại chưa quy định đủ cụ thể các quyền này cùng với các phương thức, cơ chế bảo đảm thực hiện cũng như trên thực tế vẫn chưa có đủ điều kiện vật chất cần thiết (như: bộ máy, nhân sự giúp việc và phương tiện làm việc...) để ĐBQH thực hiện quyền hạn này. Vì vậy, trên thực tế, ít có ĐBQH có thể sử dụng một cách đầy đủ và hiệu quả những quyền hạn này để làm tròn nhiệm vụ của mình.

## 2. Tăng hợp lý số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách

Số lượng và chất lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách là những yếu tố có vai trò cực kỳ quan trọng trong hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đoàn ĐBQH.

Ngay từ năm 1997, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng (Khoá VIII) cũng đã nêu vấn đề “Cần tăng thêm hợp lý số đại biểu chuyên trách cho các

Ủy ban của Quốc hội”. Đến Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành trung ương Đảng (Khoá VIII) năm 1999 lại tiếp tục nhấn mạnh vấn đề “từng bước tăng tỉ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách”.

Số lượng đại biểu chuyên trách của Quốc hội khóa XII hiện nay mặc dù đã tăng đáng kể so với các khoá trước<sup>4</sup> nhưng so với tổng số ĐBQH và so với những yêu cầu, nhiệm vụ đang đặt ra là còn quá ít. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội khó thực hiện tốt được các yêu cầu, nhiệm vụ ngày càng lớn mà thực tiễn đặt ra. Chưa kể, các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan làm việc thường xuyên, làm việc theo cơ chế hội nghị và quyết định theo đa số mà số thành viên kiêm nhiệm lại chiếm đa số nên sẽ rất khó bảo đảm đúng cơ chế làm việc. Mới đây, trong báo cáo gửi Quốc hội, Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội cũng cho rằng, “do số đại biểu chuyên trách trong Ủy ban ít, đa số thành viên làm việc kiêm nhiệm nên việc tham gia hoạt động của các thành viên Ủy ban chưa đồng đều”<sup>5</sup>; sau các chữ “chưa đồng đều” ở đây có lẽ sẽ có nhiều

(4) Nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII hiện nay có 29,41% đại biểu hoạt động chuyên trách tại các cơ quan của Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội địa phương (Theo số liệu công bố trong sách “Đại biểu Quốc hội Khóa XII” của Ban Công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội, 2007).

(5) Ủy ban về các vấn đề xã hội, Báo cáo hoạt động của Ủy ban về các vấn đề xã hội năm 2009 và dự kiến hoạt động năm 2010, số 1705/UBXH, ngày 23 tháng 10 năm 2009.



câu chuyện phải bàn liên quan đến chất lượng và hiệu quả hoạt động của ĐBQH, của các Ủy ban của Quốc hội. Do vậy, việc Đại hội X của Đảng tiếp tục nêu vấn đề “*tăng hợp lý số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách*” là phù hợp với xu thế thực tiễn. Nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XIII nên thành lập các Ủy ban với các ủy viên chuyên trách là chủ yếu, hạn chế số ủy viên kiêm nhiệm. Theo chúng tôi, có đủ các điều kiện cần thiết (như về con người, về cơ sở vật chất và tài chính...) để thực hiện.

Tăng cường đại biểu chuyên trách là cần thiết nhưng để phát huy được hiệu quả của việc tăng cường này lại là việc khác. Cần đặc biệt quan tâm đến đổi mới cơ chế hoạt động và điều kiện làm việc của đại biểu Quốc hội chuyên trách, tạo môi trường hoạt động thực sự chủ động, dân chủ và cởi mở để người đại biểu phát huy được vai trò đại diện cho cử tri, gắn bó với cử tri, luôn nắm bắt và thể hiện được đầy đủ ý chí, nguyện

vọng của cử tri. Cơ chế làm việc đùng vô tình biến các vị ĐBQH đáng kính của nhân dân thành các “*chuyên viên cấp Ủy ban*”, nhất cử nhất động phải theo sự điều hành mang tính hành chính của các vị lãnh đạo Ủy ban.

Trong một vài nhiệm kỳ Quốc hội gần đây, hoạt động của các cơ quan của Quốc hội cũng đang có những dấu hiệu “*hành chính hóa*”, Thường trực các cơ quan này đang bị mất nhiều thời gian cho những hoạt động chỉ đạo, điều hành, thậm chí là những hoạt động thuần túy mang tính chất hành chính (như vấn đề tổ chức bộ máy, nhân sự của cơ quan, đơn vị giúp việc, vấn đề tài chính, thậm chí là phải quan tâm cả đến những vấn đề về thi đua, khen thưởng của bộ máy giúp việc...). Như vậy, các vị đại biểu chuyên trách thuộc các

cơ quan của Quốc hội sẽ khó có thể dành đủ thời gian, trí tuệ làm tốt vai trò quyết định chính sách, vai trò chính khách lẽ ra phải có của mình.

### **3. Tổ chức lại một số Ủy ban của Quốc hội; nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội**

Tại Đại hội Đảng lần thứ X, lần đầu tiên Đảng nêu ra yêu cầu “*tổ chức lại một số Ủy ban*” của Quốc hội. Theo chúng tôi hiểu, nội dung của vấn đề “*tổ chức lại*” ở đây là khá rộng, không chỉ bao gồm việc chia tách hay thành lập mới một số ủy ban mà liên quan đến mọi khía cạnh về tổ chức bộ máy, về nhân sự, về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn... của các ủy ban. Đó vốn là những vấn đề đang vướng mắc

trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Bởi vì, tổ chức các ủy ban của Quốc hội hiện nay về cơ bản là đã được định hình từ Hiến pháp năm 1992, Luật Tổ chức

Quốc hội năm 1992 nên đến nay đã không còn phù hợp với những yêu cầu mới mà cuộc sống đang từng ngày, từng giờ đặt ra cho Quốc hội. Nhận thức được vấn đề này, ngay từ năm 1997, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng (Khoá VIII) đã từng nêu ra một giải pháp cho vấn đề là “*Nghiên cứu thành lập thêm một số Ủy ban của Quốc hội*” thế nhưng phải sau 10 năm, giải pháp này mới được thực hiện một bước, với việc tách Ủy ban pháp luật thành 02 Ủy ban (Ủy ban Pháp luật và Ủy ban Tư pháp), tách Ủy ban Kinh tế, ngân sách thành 02 ủy ban (Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính, ngân sách). Hiện nay, vẫn còn có những Ủy ban phải “*gánh*” quá nhiều lĩnh vực, như ủy ban về các vấn đề xã hội; Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường; Ủy

***Cần đặc biệt quan tâm đến đổi mới cơ chế hoạt động và điều kiện làm việc của ĐBQH chuyên trách, tạo môi trường hoạt động thực sự chủ động, dân chủ và cởi mở để người đại biểu phát huy được vai trò đại diện cho cử tri, gắn bó với cử tri, luôn nắm bắt và thể hiện được đầy đủ ý chí, nguyện vọng của cử tri***



ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng...Thiết nghĩ, nên nghiên cứu, tổ chức lại các ủy ban này tương ứng với một hoặc hai lĩnh vực quản lý nhà nước của các bộ thuộc Chính phủ, theo hướng bảo đảm tập trung và chuyên sâu hơn trong hoạt động<sup>6</sup>

Lại có những lĩnh vực rất quan trọng, cần phải có ủy ban của Quốc hội đảm trách mới đúng tầm và mới có thể hoạt động hiệu quả, hiện nay mới chỉ tổ chức được thành cấp ban của Ủy ban thường vụ Quốc hội, như Ban dân nguyện, nên trên thực tiễn cũng có nhiều bất cập. Khi tổng kết, đánh giá hoạt động nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, rất nên có tổng kết, đánh giá lại hiệu quả mô hình Ban thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội; nếu thấy cần thiết, nên nâng các ban này lên thành các ủy ban của Quốc hội.

Cùng với việc đổi mới tổ chức các ủy ban của Quốc hội, mô hình cơ quan giúp việc cho Quốc hội và các ủy ban của Quốc hội cũng cần đổi mới để bảo đảm tính đồng bộ và hợp lý.

Điều đáng lưu ý là: Văn kiện Đại hội X đã gắn vấn đề *tổ chức lại một số ủy ban của Quốc hội với vấn đề nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội*<sup>7</sup>. Để thực hiện được quan điểm chỉ đạo này, cần chú trọng nâng cao vai trò, phân định rõ hơn nữa chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các ủy ban trên cơ sở làm rõ mối quan hệ giữa các ủy ban này với Quốc hội, với Ủy ban thường vụ Quốc hội và với đại biểu Quốc hội. Đồng thời, tôn trọng nguyên tắc làm việc tập thể gắn với việc phát huy tối đa vai trò chủ động của từng cá nhân thành viên ủy ban.

Mặc dù pháp luật hiện hành quy định các ủy ban của Quốc hội có nhiều quyền hạn trên cả ba lĩnh vực hoạt động của Quốc hội (xây dựng

pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước...) nhưng các quy định này mới chỉ dừng ở mặt nguyên tắc, dường như chưa đủ cụ thể để thực hiện và cũng chưa có những cơ chế bảo đảm thực thi hiệu quả. Đồng thời, cũng do quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các ủy ban còn chung chung nên trong quá trình nhận thức và thực hiện vẫn còn có sự chông chéo, trùng lặp giữa các ủy ban.

Việc xác định và quy định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ của các ủy ban của Quốc hội không chỉ có ý nghĩa là sự phân công cụ thể hơn thẩm quyền và nhiệm vụ giữa các cơ quan này mà còn góp phần làm sáng tỏ hơn nữa mối quan hệ giữa Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội với các cơ quan, tổ chức khác và với công dân. Đây là vấn đề lớn, không chỉ liên quan tới cơ cấu tổ chức của Quốc hội mà còn liên quan tới toàn bộ hệ thống chính trị. Việc đổi mới tổ chức, hoạt động của các ủy ban của Quốc hội chỉ có hiệu quả khi đặt nó trong tổng thể sự đổi mới một cách đồng bộ, triệt để các mối quan hệ này.

Kinh nghiệm ở nhiều nước trên thế giới cho thấy, mặc dù Quốc hội vẫn giữ quyền quyết định cuối cùng nhưng các ủy ban vẫn có những quyết định nhất định trước khi vấn đề được trình ra Quốc hội; thậm chí, có quyền quyết định việc đưa hay không đưa vấn đề nào đó ra Quốc hội. Ở một số nước, Quốc hội giao cho ủy ban của Quốc hội những thẩm quyền độc lập thuộc một số lĩnh vực, một số khâu trong hoạt động Quốc hội<sup>8</sup>. Trong khi đó, đến nay, các ủy ban của Quốc hội Việt Nam nhìn chung vẫn chỉ giữ vai trò tham mưu cho Quốc hội. Vậy nên trên thực tế, vẫn còn có tình trạng những dự án, dự thảo chưa “chín” vẫn “lọt”

(6) Ở nhiều nước, số lượng các Ủy ban của Quốc hội được thành lập tương ứng với số lượng các bộ thuộc Chính phủ, ví dụ như ở Đan Mạch, Thụy điển... Còn ở nước ta hiện nay, chưa tính Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, chỉ tính về phía Chính phủ đã có 22 bộ, cơ quan ngang bộ với số lĩnh vực quản lý nhà nước tương ứng, trong khi chỉ có 10 hội đồng và ủy ban của Quốc hội.

(7) Đây là điểm được sửa đổi, bổ sung so với Dự thảo Văn kiện trình ra Đại hội. Dự thảo Văn kiện trình Đại hội X chỉ xác định: “tổ chức lại một số Ủy ban để giúp Quốc hội quyết định phân bổ ngân sách trung ương, giám sát thực hiện ngân sách, giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp”.

(8) Việc các Ủy ban tài chính của Thượng viện và của Hạ viện của Nghị viện Mỹ xem xét, biểu quyết thông qua dự luật PNTR cho Việt Nam mà nhiều người đã biết là một ví dụ về vai trò quyết định rất quan trọng của các ủy ban của Quốc hội Mỹ.



để trình ra Quốc hội, làm mất nhiều thời gian làm việc vốn luôn eo hẹp của Quốc hội bởi thiếu vắng vai trò “*người gác cổng*” cho Quốc hội – vai trò mà Quốc hội nhiều nước trên thế giới đã nhận thức và trao cho các ủy ban của họ từ xa xưa<sup>9</sup>. Điều đó cho thấy, các ủy ban của Quốc hội cần được tham gia một cách đầy đủ và sâu rộng hơn nữa trên từng lĩnh vực hoạt động của Quốc hội. Nên có lộ trình tiến tới các dự án, vấn đề thuộc nội dung làm việc của Quốc hội sẽ được xem xét, thẩm tra, xử lý và hoàn thiện chủ yếu tại các ủy ban của Quốc hội trước khi trình ra Quốc hội; phiên họp toàn thể Quốc hội sẽ chủ yếu là nơi Quốc hội “*quyết*”, “*đồng ý*” hay “*không đồng ý*”.

#### 4. Đối mới hơn nữa quy trình xây dựng luật, giảm mạnh việc ban hành pháp lệnh

Ở đây có hai vấn đề: *đối mới quy trình xây dựng luật* và *giảm mạnh việc ban hành pháp lệnh*.

*Thứ nhất, về đối mới quy trình xây dựng luật.* Đây là chủ trương đã được Đảng nêu ra trong nhiều văn kiện. Trên thực tế, việc thực hiện chủ trương này cũng đã đem lại nhiều kết quả đáng khích lệ, nhất là về tiến độ ban hành luật, pháp lệnh trong hoạt động lập pháp của Quốc hội các khóa vừa qua. Tuy nhiên, điểm đáng chú ý ở đây là, Văn kiện Đại hội X đặt vấn đề phải *đối mới hơn nữa*. Như vậy, những đổi mới trong thời gian qua là đúng nhưng chưa đủ, cần tiếp tục phải đẩy mạnh. Trong những năm qua, nhất là từ nhiệm kỳ Quốc hội khóa X trở lại đây, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đã liên tục nghiên cứu, đổi mới và đưa ra những giải pháp mới cho lập pháp, như: xác lập quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp Quốc hội; tổ chức các hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách góp ý cho các dự án luật; thành lập Ban công tác lập pháp

của Ủy ban thường vụ Quốc hội; bố trí để các đại biểu Quốc hội đồng thời thảo luận, cho ý kiến về các dự án luật trình ra Quốc hội tại các hội trường khác nhau... và mới đây là việc thành lập Viện Nghiên cứu Lập pháp thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội... Có giải pháp đem lại hiệu quả rõ rệt, nhưng có những giải pháp đã phải chấm dứt và cũng có giải pháp phải chờ thêm thời gian kiểm nghiệm tính hiệu quả. Nhưng dù thế nào, các giải pháp này cũng thể hiện được mong muốn và quyết tâm chung trong việc đổi mới quy trình xây dựng pháp luật theo tinh thần nghị quyết của Đảng.

*Thứ hai, về vấn đề giảm mạnh việc ban hành pháp lệnh.* Đây không chỉ là yêu cầu đổi mới hoạt động xây dựng pháp luật mà vấn đề sâu xa, có ý nghĩa lớn hơn mà Đảng hướng đến là điều chỉnh phân công thực hiện quyền lực tại Quốc hội nhằm bảo đảm nguyên lý về chủ quyền nhân dân, bảo đảm quyền lực mà nhân dân ủy quyền cho Quốc hội phải được thực hiện bởi Quốc hội<sup>10</sup>.

Hiến pháp quy định Quốc hội là “*cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân*” thì “*quyền lực nhà nước cao nhất*” phải tập trung thống nhất về Quốc hội, hạn chế chia sẻ quyền lực cho các cơ quan khác. Trong điều kiện năng lực lập pháp còn hạn chế như ở những nhiệm kỳ trước kia, việc Quốc hội giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện một số quyền của Quốc hội, trong đó có quyền ban hành pháp lệnh là cần thiết<sup>11</sup> nhưng điều kiện hiện nay đã cho phép Quốc hội có đủ khả năng để tự mình thực hiện.

Bên cạnh việc tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng luật, chúng ta cũng cần xúc tiến sớm việc xây dựng, hoàn thiện quy trình lập hiến nhằm đáp ứng nhu cầu lập hiến đặt ra trong thời gian tới, đồng thời cũng là để thực hiện quy định tại Điều 11 của Luật ban hành văn bản quy phạm

(9) Xem: Nguyễn Đăng Dung: *Mô hình Quốc hội - quy luật phát triển của dân chủ, Kỳ yếu Hội thảo Quá trình hình thành, phát triển và vai trò của Quốc hội trong sự nghiệp đổi mới*, Hà Nội, 2001, Tr.275.

(10) Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng (Khoá VIII) năm 1997 cũng đã đề ra chủ trương “*Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội*”.

(11) Từ nhiệm kỳ khoá X trở về trước, Ủy ban thường vụ Quốc hội còn thực hiện cả thẩm quyền về quyết định và phân bổ ngân sách, quyết định về nhân sự cấp cao của Nhà nước (là những thẩm quyền của Quốc hội) trong thời gian Quốc hội không họp.





Đoàn công tác của Ủy ban Khoa học công nghệ và môi trường của Quốc hội giám sát dự án Trồng mới 5 triệu ha rừng tại Lào Cai (tháng 9/2009)

**Ảnh:** Vụ Khoa học công nghệ và môi trường - VP Quốc hội cung cấp.

pháp luật năm 2008 là “Việc soạn thảo, thông qua, công bố Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp và thủ tục, trình tự giải thích Hiến pháp do Quốc hội quy định”.

### 5. Thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao

Đồng thời với yêu cầu đổi mới quy trình xây dựng luật để thực hiện tốt hơn nhiệm vụ xây dựng pháp luật, Văn kiện Đại hội X tiếp tục đề ra chủ trương: Quốc hội cần thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao.

Nhìn chung những năm qua, Quốc hội Khóa XII đã có những tiến bộ trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Quốc hội thực sự thể hiện được vai trò cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, với ý thức tôn trọng và tuân thủ ngày càng nghiêm chỉnh quy trình, thủ tục trình, thẩm tra, thẩm định dự án của mọi cơ quan, tổ chức hữu quan, mà trước hết là của Chính phủ.

Trong lĩnh vực giám sát hoạt động của các

cơ quan nhà nước, Quốc hội khóa XII nhìn chung đã khắc phục được hạn chế đã được nêu ra trong Văn kiện Đại hội X là: “*còn lúng túng trong việc thực hiện chức năng giám sát*”<sup>12</sup>. Hoạt động giám sát tại các kỳ họp Quốc hội vừa qua đối với một số lĩnh vực như: việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước; việc quản lý nhà nước về an toàn, vệ sinh thực phẩm; việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước... là những lĩnh vực nổi cộm, gây nhiều bức xúc đối với công tác quản lý nhà nước đã đáp ứng được đòi hỏi của tình hình, được nhân dân đồng tình, cho thấy Quốc hội đã và đang đi đúng hướng trong thực thi quyền giám sát.

Dưới ánh sáng Nghị quyết của Đảng, công cuộc đổi mới Quốc hội sẽ tiếp tục tiến hành mạnh mẽ, hiệu quả. Việc sửa đổi Luật tổ chức Quốc hội, Luật bầu cử ĐBQH<sup>13</sup> và tiến hành bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII tới đây sẽ tiếp tục thể hiện được tinh thần đổi mới này, để Quốc hội ngày càng xứng đáng hơn với vai trò “*cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”<sup>14</sup>. ■

(12) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Sđd*, Tr.64.

(13) Hai dự án luật này đã được bố trí trong Chương trình chuẩn bị thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 của Quốc hội.

(14) Điều 83 của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi); Điều 1 của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001.



## MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN

# NGHỊ QUYẾT SỐ 48-NQ/TW VỀ CHIẾN LƯỢC XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

■ DƯƠNG THỊ THANH MAI\*  
■ NGUYỄN VĂN HIỂN\*\*

Song hành với những cải cách mạnh mẽ về thủ tục hành chính, cải cách tư pháp, những cải cách trong lĩnh vực xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam trong thời gian qua đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận, góp phần không nhỏ vào kết quả thực hiện các chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đặc biệt, với việc Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (sau đây gọi là Nghị quyết số 48-NQ/TW), lần đầu tiên Việt Nam có một chiến lược dài hạn với những bước đi và giải pháp tương đối cơ bản cho việc xây dựng và thực thi pháp luật. Mặc dù chưa có những tổng kết chính thức về kết quả triển khai Nghị quyết số 48-NQ/TW, nhưng sau bốn năm đi vào cuộc sống, Nghị quyết này đã khẳng định được vị trí, tầm quan trọng cũng như sự tác động tích cực mang tính cải cách và chiến lược của mình, tạo nên những chuyển biến thực sự mạnh mẽ đối với hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

**T**rước tiên, phải nói đến sự đổi mới trong tư duy và cách làm chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật của Quốc hội và Chính phủ. Trong bốn năm qua (từ tháng 5/2005 đến tháng 6/2009), Quốc hội Việt Nam đã ban hành Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XII nhiệm kỳ 2007-2011, 04 Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh hàng năm của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; Chính phủ cũng ban hành các Kế hoạch hàng năm về công tác xây dựng pháp luật. Theo đó, gần một trăm văn bản luật, pháp lệnh, hàng trăm Nghị định hướng dẫn thi hành các

luật, pháp lệnh trên đã được ban hành<sup>1</sup>. Nếu so với tổng số 7 bộ luật, 133 luật, 151 pháp lệnh được ban hành trong 20 năm đổi mới trước đó (1986-2005) thì đây là một con số rất ấn tượng về số lượng và tốc độ làm luật. Nhưng điều quan trọng hơn là sự đổi mới khá căn bản cách thức lựa chọn các văn bản cần soạn thảo để đưa vào chương trình xây dựng pháp luật 5 năm và hàng năm của Quốc hội và Chính phủ. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật BHVBQPPL) 2008 đã tạo cơ sở cho bước đổi mới có tính đột phá nhằm khắc phục tính hành chính, hình thức của hoạt động đề xuất, “ghi danh” vào chương trình làm luật, biến quá trình

(\*) TS. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

(\*\*) ThS. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

(1) Thống kê từ Webside Luatvietnam.vn.



xây dựng chương trình, kế hoạch lập pháp, lập quy trở thành một quá trình mang tính khoa học - thực tiễn cao. Các đề xuất xây dựng pháp luật phải được luận giải, thuyết minh rõ ràng về mặt chính sách, các nhu cầu và giải pháp về pháp luật phải được xem xét trên cơ sở dự báo sơ bộ tác động kinh tế - xã hội để đảm bảo tính khả thi của đề xuất nếu được chấp nhận đưa vào chương trình, kế hoạch. Mặt khác, Luật cũng tạo cơ chế cho việc điều chỉnh chương trình một cách hợp lý, đảm bảo tính hiệu

quả thực chất của hoạt động lập pháp, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Chính vì vậy, mặc dù vẫn còn những bất cập, hạn chế trong các đề xuất xây dựng pháp luật nhưng tỉ lệ hoàn thành chương trình cả nhiệm kỳ và chương trình hàng năm tiếp tục được nâng cao.

**Việc đơn giản hoá hình thức và đổi mới quy trình soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật** là một kết quả quan trọng tiếp theo của việc đổi mới tư duy lập pháp theo tinh thần Nghị quyết số 48-NQ/TW. Theo Luật BHVBQPPL 2008, thẩm quyền ban hành và hình thức văn bản quy phạm pháp luật đã được cải cách theo hướng đơn giản hoá, mỗi cơ quan thuộc hệ thống hành pháp và tư pháp ở trung ương chỉ có thẩm quyền ban hành một (thay vì trước đây là từ hai đến ba) hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã có những cải cách khá cơ bản như: việc đánh giá dự báo tác động kinh tế - xã hội của văn bản được thực hiện ở cả giai đoạn đề nghị xây dựng văn bản

(luật, pháp lệnh, nghị định) và giai đoạn soạn thảo văn bản; tăng cường tính dân chủ, công khai, minh bạch của hoạt động lập pháp bằng việc thu hút sự tham gia của nhân dân vào các giai đoạn soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, thông qua dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu ý kiến đóng góp, phản biện của cơ quan, tổ chức, cá nhân; áp dụng kỹ thuật “một văn bản sửa nhiều văn bản” để

nâng cao tính hiệu quả, đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật... Trên thực tế, công tác soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đã từng bước được chuẩn hoá về quy trình, thủ tục; việc thành lập Ban soạn thảo, quy trình soạn thảo đã bước đầu đáp ứng được yêu cầu dân chủ, huy động được trí tuệ của các chuyên gia, doanh nghiệp và nhân dân trong công tác xây dựng và ban hành văn bản, thủ tục xem xét và thông qua được cải tiến và rút gọn khá nhiều, chất lượng và tiến độ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được nâng lên rõ rệt.

Tuy nhiên, quy trình xây dựng pháp luật hiện tại vẫn còn nhiều hạn chế, việc triển khai Luật BHVBQPPL 2008 đòi hỏi sự đổi mới cách nghĩ, cách làm của cả đội ngũ đông đảo - kể cả những người không chuyên - đang tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật ở các ngành, các cấp, do vậy, không thể là việc của một sớm, một chiều. Chính vì vậy, trên cơ sở sơ kết thực tiễn thực hiện các luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và địa phương,

**Trên cơ sở sơ kết thực tiễn thực hiện các luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và địa phương, chúng ta cần khẩn trương nghiên cứu để thực hiện một định hướng đã được nêu trong Nghị quyết số 48-NQ/TW cho giai đoạn sau 2010, đó là việc hợp nhất Luật BHVBQPPL 2008 và Luật BHVBQPPL của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 2005 thành một luật duy nhất nhằm tạo ra những chuẩn mực chung trong quy trình xây dựng văn bản, bảo đảm tính hiệu quả trong công tác xây dựng pháp luật và sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật quốc gia**



chúng ta cần khẩn trương nghiên cứu để thực hiện một định hướng đã được nêu trong Nghị quyết số 48-NQ/TW cho giai đoạn sau 2010, đó là việc hợp nhất Luật BHVBQPPL 2008 và Luật BHVBQPPL của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 2004 thành một luật duy nhất nhằm tạo ra những chuẩn mực chung trong quy trình xây dựng văn bản, bảo đảm tính hiệu quả trong công tác xây dựng pháp luật và sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật quốc gia.

**Về nội dung, các văn bản pháp luật đã tập trung vào sáu định hướng được xác định trong Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật** thể hiện tư duy lập pháp mới nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối, đồng bộ giữa thể chế về kinh tế, chính trị, xã hội, môi trường, bảo vệ quyền con người phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững của đất nước. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong thời gian qua và quá trình thực thi pháp luật đã tác động tích cực đến sự phát triển mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội đất nước, phục vụ kịp thời yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hoá đất nước, hội nhập kinh tế quốc tế, bảo vệ có hiệu quả các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Có thể đơn cử một vài lĩnh vực chính:

+ **Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa:** Trong năm 2006, Việt Nam đã được kết nạp là thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới WTO và gần đây đã được các nước ASEAN công nhận là nền kinh tế thị trường. Có được những thành quả trên, thời gian qua Việt Nam đã phải nỗ lực rất lớn trong việc ban hành mới một loạt các văn bản pháp luật tạo hành lang pháp lý an toàn cho phát triển kinh tế thị trường phù hợp với yêu cầu quốc tế. Cùng với các văn bản pháp luật đã được ban hành trong giai đoạn trước (như Luật Hợp tác xã 2003, Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, Luật Xây dựng 2003, Luật Đất đai 2003, Luật Phá sản 2004, Luật Cạnh tranh 2004, Pháp lệnh về chống bán phá giá năm 2004, Pháp lệnh chống trợ cấp

2004...) trong bốn năm qua, Quốc hội đã ban hành một loạt các văn bản quan trọng như: Bộ luật Dân sự 2005, Luật Thương mại 2005, Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Chứng khoán 2006, Luật Thuế thu nhập cá nhân 2007, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá 2007, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt (sửa đổi) 2008, Luật Thuế giá trị gia tăng (sửa đổi) 2008, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp (sửa đổi) 2008... và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo ra khung khổ pháp lý quan trọng cho sự vận hành của nền kinh tế thị trường: từng bước xác định rõ chế độ và các hình thức sở hữu, địa vị pháp lý của doanh nghiệp, quyền tự do kinh doanh, cơ chế cạnh tranh lành mạnh chống độc quyền, cơ chế khuyến khích và bảo đảm đầu tư, giảm mạnh sự can thiệp của Nhà nước bằng các biện pháp hành chính vào các quan hệ kinh tế, thương mại dân sự, góp phần tháo gỡ những vướng mắc trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, phát triển lành mạnh thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, lao động...

Có thể nói, sự nỗ lực của Việt Nam trong việc tạo dựng hành lang pháp lý linh hoạt, an toàn trong lĩnh vực kinh tế đã góp phần không nhỏ trong quá trình điều hành, phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam thời gian qua, đặc biệt trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu hiện nay, “nền kinh tế, tài chính của Mỹ và toàn cầu có nhiều biến động khiến nhiều quốc gia bị tác động bởi lạm phát gia tăng. Tuy nhiên, Việt Nam đã vượt qua khó khăn nhờ thành công trong kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững, tạo ra môi trường đầu tư thông thoáng và bình đẳng cho các nhà đầu tư”. Đó là nhận định của các Bộ trưởng Tài chính ASEAN trong cuộc họp không chính thức được tổ chức tại Dubai và Hội nghị xúc tiến đầu tư lần thứ năm với chủ đề “Một ASEAN năng động - những đối tác cho tăng trưởng bền vững” nhân dịp Hội nghị thường niên IMF/WB năm 2008. Tuy nhiên, cũng theo đánh giá của một số tổ chức và cá nhân chuyên gia kinh tế - tài chính, thì những vướng mắc về thủ tục hành chính - cả trong thể chế lẫn trong thực tiễn thi hành,





đang còn là rào cản lớn đối với quá trình gia nhập thị trường, vận hành hoạt động sản xuất, kinh doanh của các chủ thể, làm giảm đáng kể sức cạnh tranh và sự hấp dẫn, thu hút đầu tư trong và ngoài nước của Việt Nam.

Để tiếp tục tạo dựng sự phát triển ổn định và bền vững của nền kinh tế, trong thời gian tới Việt Nam sẽ dành sự ưu tiên đặc biệt cho việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, đặc biệt là việc tạo cơ chế pháp lý thực sự bình đẳng cho sự phát triển của các thành phần kinh tế, loại hình doanh nghiệp, ngành nghề kinh doanh, xây dựng và thực thi chuẩn mực trong cạnh tranh thương mại, yêu cầu phát triển bền vững...

***Sự nỗ lực của Việt Nam trong việc tạo dựng hành lang pháp lý linh hoạt, an toàn trong lĩnh vực kinh tế đã góp phần không nhỏ trong quá trình điều hành, phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam thời gian qua, đặc biệt trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu hiện nay***

+ Trong lĩnh vực bảo vệ quyền con người, xây dựng nhà nước pháp quyền, Việt Nam đặc biệt chú ý đến các chuẩn mực chung của Nhà nước pháp quyền và bảo vệ các quyền tự do, dân chủ của công dân. Sau khi Luật Báo chí 1999, Luật Xuất bản 2004 được ban hành, các cơ quan báo chí, xuất bản đã có những phát triển vượt bậc cả về số lượng ấn phẩm lẫn số lượng các cơ quan báo chí, xuất bản, những thông tin hai chiều từ phía người dân đến với cơ quan công quyền và từ phía Nhà nước đến với người dân đã được cải thiện, nhiều vấn đề bức xúc của xã hội đã được phản ánh kịp thời và được xử lý, giải quyết nhanh chóng hơn. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử Quốc hội 2001, Luật Bầu cử Hội đồng nhân dân 2003, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều Pháp lệnh dân chủ ở xã, phường, thị trấn 2007... đã quy định rõ hơn quyền chính trị của công dân, bảo đảm quyền tự do dân chủ của người dân trong bầu cử, ứng cử và tham gia vào các công việc của Nhà nước, của xã hội theo hướng xác định rõ vai trò của Nhà nước, vai trò của các

tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, vai trò của cộng đồng dân cư cơ sở, việc gì các hiệp hội xã hội, cộng đồng dân cư làm tốt hơn thì để cho xã hội, hiệp hội làm, Nhà nước chỉ đứng ra tổ chức, hỗ trợ kinh phí, nhân lực, kinh nghiệm... Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004, Bộ luật Dân sự 2005, Luật Bình đẳng giới 2006, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2007, Pháp lệnh Tín ngưỡng, tôn giáo 2004, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng 2007...

đã thể hiện rất rõ chính sách xã hội, tôn giáo, gia đình của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong việc phát huy các giá trị truyền thống

tốt đẹp của gia đình Việt Nam; thúc đẩy phong trào toàn xã hội chăm sóc, giáo dục, bảo vệ trẻ em, tạo điều kiện cho trẻ em được sống trong môi trường an toàn, lành mạnh, phát triển hài hòa về thể chất, trí tuệ và đạo đức; chăm sóc đời sống vật chất và tinh thần của người già, nhất là những người già cô đơn, không nơi nương tựa, các gia đình chính sách, các nạn nhân chất độc da cam, người tàn tật, trẻ mồ côi, lang thang; tôn trọng và bảo vệ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của người dân, thực hiện chính sách đại đoàn kết toàn dân tộc...

Việt Nam cũng đã dành những ưu tiên cụ thể trong xây dựng thể chế pháp lý hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước, từng bước xác lập một cơ chế quản lý nhà nước hiệu lực, hiệu quả hơn, tôn trọng quyền con người, cải cách mạnh mẽ nền hành chính, thủ tục hành chính trên tất cả các lĩnh vực, với tư duy quản lý của một Nhà nước phục vụ dân, Nhà nước của dân, do dân, vì dân nhằm thay đổi căn bản cách nghĩ, cách làm của một bộ phận quan chức, công chức theo tư duy hành dân, những nhiều, ban



phát lợi ích cho dân. Việc ban hành và thực thi các Luật tổ chức Quốc hội 2002 (sửa đổi năm 2007) và các luật tổ chức: Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức HĐND và UBND 2003, Luật Cán bộ công chức 2008, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2007... và các văn bản hướng dẫn thi hành đã góp phần hoàn thiện đáng kể bộ máy nhà nước theo tinh thần xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN được đề cập trong Chương trình cải cách hành chính, Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, Chiến lược cải cách tư pháp.

Mục tiêu của giai đoạn tiếp theo là phải ban hành cho được các đạo luật tạo dựng một hình ảnh mới của một Nhà nước pháp quyền, nền hành chính và tư pháp hiện đại, như: nghiên cứu sửa đổi, bổ sung đồng bộ các luật về tổ chức bộ máy nhà nước (từ các quy định về bộ máy nhà nước trong Hiến pháp đến các luật tổ chức: Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, Luật về Chính quyền địa phương (trên cơ sở tổng kết Đề án thí điểm mô hình không thành lập Hội đồng nhân dân ở một số cấp chính quyền), Luật Xử lý vi phạm hành chính, các luật về chống tham nhũng, làm trong sạch bộ máy nhà nước,

các luật về đảm bảo quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân (Luật về Hội, Luật Trưng cầu dân ý, Luật Biểu tình, Luật về Thực hiện quyền dân chủ ở cơ sở...) theo đúng các định hướng của Nghị quyết số 48-NQ/TW.

+ Trong lĩnh vực văn hoá, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, phát triển nguồn nhân lực, thực hiện công bằng xã hội... Việt

Nam cũng đã ban hành được nhiều đạo luật quan trọng. Thông qua việc ban hành Luật Giáo dục 2005, Luật sửa đổi, bổ sung một số Bộ luật Lao động 2007, Luật người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài năm 2006, Luật Dạy nghề 2006... đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện; đổi mới cơ cấu tổ chức, cơ chế quản lý, nội

**Mục tiêu của giai đoạn tiếp theo là phải ban hành cho được các đạo luật tạo dựng một hình ảnh mới của một Nhà nước pháp quyền, nền hành chính và tư pháp hiện đại, như: nghiên cứu sửa đổi, bổ sung đồng bộ các luật về tổ chức bộ máy nhà nước (từ các quy định về bộ máy nhà nước trong Hiến pháp đến các luật tổ chức Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, Luật về Chính quyền địa phương (trên cơ sở tổng kết Đề án thí điểm mô hình không thành lập Hội đồng nhân dân ở một số cấp chính quyền), Luật Xử lý vi phạm hành chính, các luật về chống tham nhũng, làm trong sạch bộ máy nhà nước, các luật về đảm bảo quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân (Luật về Hội, Luật Trưng cầu dân ý, Luật Biểu tình, Luật về Thực hiện quyền dân chủ ở cơ sở...) theo đúng các định hướng của Nghị quyết số 48-NQ/TW**

dung, phương pháp dạy và học; tạo chuyển biến căn bản về chất lượng dạy nghề, tiếp cận với trình độ tiên tiến của khu vực và thế giới; thực hiện xã hội hoá giáo dục; huy động nguồn lực vật chất và trí tuệ của xã hội tham gia chăm lo sự nghiệp giáo dục, khuyến khích phát triển các hình thức dạy nghề đa dạng, linh hoạt: dạy nghề ngoài công lập, tại doanh nghiệp, tại làng nghề... Việc ban hành Luật Công nghệ cao 2008, Luật Đa dạng sinh học 2008, Luật Chuyển giao công nghệ 2006, Luật Công nghệ



thông tin 2006, Luật Sở hữu trí tuệ 2005... nhằm thực hiện tốt chủ trương phát triển khoa học tự nhiên và khoa học công nghệ, tập trung nghiên cứu cơ bản định hướng ứng dụng, đặc biệt các lĩnh vực Việt Nam có nhu cầu và thế mạnh, đồng thời tạo chính sách hấp dẫn để các công ty xuyên quốc gia đầu tư và chuyển giao công nghệ mới cho các doanh nghiệp Việt Nam; chú trọng nhập khẩu công nghệ hiện đại; từng bước phát triển mạnh công nghệ trong nước, phát triển hệ thống thông tin quốc gia về nhân lực và công nghệ. Nhà nước khuyến khích các hoạt động sáng tạo, hoàn thiện và ứng dụng công nghệ mới, thông qua các chính sách hỗ trợ phát triển, công nhận và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ.

Ngoài ra, các chính sách về tiến bộ và công bằng xã hội, xây dựng hệ thống an sinh xã hội đa dạng; phát triển mạnh hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân... cũng từng bước được hoàn thiện thông qua việc ban hành Luật Bình đẳng giới 2006, Luật Bảo hiểm xã hội 2006...

+ *Trong các lĩnh vực quốc phòng an ninh, đối ngoại...* Việt Nam cũng đã ban hành nhiều đạo luật thể hiện rõ độc lập chủ quyền và quyết tâm hội nhập quốc tế sâu rộng. Luật Biên giới quốc gia 2003, Luật An ninh quốc gia 2004... đã quy chuẩn hoá các yêu cầu về bảo vệ biên giới lãnh thổ, an ninh quốc gia. Luật Trưng tự pháp 2007, Luật Ký kết gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế 2005... đang góp phần thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hợp tác và phát triển; chính sách đối ngoại rộng mở, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ quốc tế. Chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời mở rộng hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực khác. Việt Nam là bạn, đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, tham gia tích cực vào tiến trình hợp tác quốc tế và khu vực.

**Những chuyển biến tích cực bước đầu trong tổ chức thi hành pháp luật** theo tinh thần Nghị quyết số 48-NQ/TW cũng là kết quả cần được ghi nhận. Theo Kế hoạch số 900/2007/UBTVQH11 thực hiện Nghị quyết

số 48-NQ/TW, Quốc hội, Chính phủ đã đề ra các nhiệm vụ và lộ trình thực hiện cụ thể cho từng cơ quan hữu quan trong việc tăng cường năng lực của các thiết chế xây dựng và thi hành pháp luật.

*Năng lực hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và bộ máy giúp việc cho Quốc hội* ngày càng được chú trọng. Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử phối hợp với các cơ quan chức năng của Quốc hội xây dựng và thực hiện nhiều chương trình bồi dưỡng thiết thực theo chuyên đề về các kỹ năng và nội dung chính sách, pháp luật cho đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân. Viện Nghiên cứu lập pháp trực thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội được thành lập năm 2008 là một thiết chế có ý nghĩa quan trọng góp phần xây dựng và hoàn thiện các định hướng chiến lược về phát triển hệ thống pháp luật và tạo môi trường dân chủ nhằm huy động hiệu quả trí tuệ và sự quan tâm của xã hội vào hoạt động lập pháp của Quốc hội.

*Nội dung và lộ trình tăng cường năng lực của các thiết chế tổ chức thi hành pháp luật thuộc nhánh hành pháp và tư pháp*, được thực hiện theo yêu cầu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2 (2006-2010) và Chiến lược cải cách tư pháp giai đoạn đến 2020. Sơ kết 3 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 02/6/2005 do Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp tổ chức, đã khẳng định sự chuyển biến tích cực, rõ rệt trong nhận thức của xã hội và của chính các cấp uỷ Đảng, các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước về vị trí, vai trò của các cơ quan tư pháp trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phòng, chống vi phạm pháp luật, tội phạm, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, bảo vệ công lý. Để thực hiện tốt hơn chức năng tổ chức thi hành pháp luật trên phạm vi cả nước, Chính phủ đã giao cho Bộ Tư pháp chức năng giúp Chính phủ quản lý nhà nước về thi hành pháp luật với nhiệm vụ theo dõi chung về thi hành pháp luật và đôn đốc các bộ,



ngành, địa phương theo dõi việc thi hành pháp luật để định kỳ báo cáo Chính phủ về tình hình thi hành pháp luật thuộc phạm vi quản lý của mình, đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Vừa qua, Thủ tướng Chính phủ đã ký phê duyệt Đề án về theo dõi thi hành pháp luật làm cơ sở cho việc triển khai một cách hiệu quả công tác này trong năm 2010 và những năm tiếp theo.

*Phát triển hệ thống thông tin và phổ biến, giáo dục pháp luật, tăng cường khả năng tiếp cận của nhân dân đối với hệ thống pháp luật* được coi là nhiệm vụ thường xuyên và liên tục của Chính phủ. Trong thời gian qua, Bộ Tư pháp đã và đang phối hợp cùng với các bộ, ngành, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội tích cực triển khai nhiều hoạt động thông tin, phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp với yêu cầu của từng giai đoạn theo các Chương trình 5 năm và Kế hoạch hàng năm của Chính phủ phù hợp với nội dung, kế hoạch và lộ trình triển khai Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo tinh thần Nghị quyết số 48-NQ/TW. Công tác này đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ và nhân dân. Đội ngũ luật sư đã có những bước phát triển mạnh mẽ với hơn 5.000 luật sư sinh hoạt tại 62 Đoàn luật sư trong toàn quốc. Đại hội đại biểu Luật sư toàn quốc lần thứ nhất được tổ chức thành công với sự ra đời của Liên đoàn Luật sư Việt Nam trong năm 2009 là dấu mốc lịch sử trên bước đường phát triển và hội nhập quốc tế của luật sư Việt Nam. Cùng với việc Quy hoạch hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý đã được Chính phủ phê duyệt, các luật sư và trợ giúp viên pháp lý là chỗ dựa tin cậy của Nhà nước và nhân dân trong việc tăng cường khả năng tiếp cận của nhân dân đối với hệ thống pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và Nhà nước.

*Phát triển hệ thống đào tạo nguồn nhân lực làm công tác pháp luật* là một trong những công tác trọng tâm của các chiến lược trong lĩnh vực pháp luật và tư pháp. Các đề án về xây dựng Trường đại học Luật Hà Nội thành

trường trọng điểm về đào tạo cán bộ pháp luật và Đề án xây dựng Học viện Tư pháp thành trung tâm lớn đào tạo các chức danh tư pháp đã được hoàn thiện và trình Chính phủ xem xét phê duyệt. Ngoài đào tạo chuyên môn, các cơ sở đào tạo trên phải chú ý đặc biệt đến việc đẩy mạnh giáo dục đạo đức nghề nghiệp cho các sinh viên và học viên đáp ứng các yêu cầu ngày càng cao của công tác pháp luật và tư pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN. Bộ Tư pháp cũng đã trình Chính phủ xem xét phê duyệt Đề án về tổ chức hệ thống các trường trung cấp luật trong toàn quốc nhằm đáp ứng yêu cầu đào tạo nguồn cán bộ pháp luật ở cấp cơ sở theo hướng ngày càng chuyên nghiệp, chuyên trách hơn.

Như trên đã trình bày, Việt Nam đã và đang tham gia ngày càng đầy đủ hơn vào sân chơi quốc tế như WTO, APEC, ASEAN... theo đó, các yêu cầu về hội nhập không cho phép Việt Nam chậm trễ và trì hoãn trong việc xây dựng ban hành các thể chế pháp lý hài hoà với luật chơi quốc tế. Chính vì vậy, nhiệm vụ khẩn trương nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác ký kết, thẩm định và thực hiện các điều ước quốc tế, tư vấn pháp luật quốc tế và giải quyết tranh chấp quốc tế là mối quan tâm không chỉ của Nhà nước mà còn của chính cộng đồng các doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, luật sư... Chính phủ đã và đang huy động có hiệu quả mọi nguồn lực hỗ trợ về tài chính, kinh nghiệm, kỹ năng của các tổ chức nghề nghiệp trong nước và quốc tế trong lĩnh vực pháp luật và tư pháp để mở rộng hợp tác trong lĩnh vực đào tạo luật và các chức danh tư pháp. Chương trình đào tạo luật sư hội nhập quốc tế cho Việt Nam tại một số nước có nền kinh tế thị trường và truyền thống pháp luật phát triển đã bắt đầu được triển khai. Việc nghiên cứu các chính sách phù hợp để thu hút các chuyên gia pháp luật và tư pháp ở nước ngoài tham gia vào quá trình đào tạo luật và các chức danh tư pháp cũng đã được đặt ra.

\* \*

\*

(Xem tiếp trang 77)



# NHỮNG PHÁT TRIỂN MỚI CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2004-2009

■ HÀ THỊ MAI HIỀN \*

Giai đoạn 2004 - 2009 là những năm trước và sau khi Việt Nam trở thành thành viên thứ 150 của WTO, thời gian sau hơn 10 năm Việt Nam là thành viên ASEAN và đặc biệt, sau gần một phần tư thế kỷ nước ta bước vào thời kỳ đổi mới. Có thể khẳng định rằng, giai đoạn 2004 - 2009 đánh dấu bước ngoặt quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế thị trường hội nhập và hợp tác quốc tế.

## 1. Những thành tựu chung, cơ bản của hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 2004-2009

Những phát triển mới trong hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn này thể hiện ở những nét lớn cơ bản sau đây:

*Thứ nhất là có những phát triển mới rất quan trọng trong nhận thức lý luận về nhà nước và pháp luật nói chung, về hệ thống pháp luật nói riêng.*

Quan điểm, định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp, là sự thể hiện quá trình đổi mới tư duy, gắn liền với quá trình hoạch định và thực hiện đường lối đổi mới toàn diện đất nước và xuất phát từ những tiền đề kinh tế, chính trị - xã hội và những ảnh hưởng, tác động của xu thế hội nhập kinh tế - quốc tế. Quan điểm đó là cơ sở cho hoạch định chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật với những mục tiêu

rất cụ thể, được xác định rõ ràng: xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và hoàn thiện pháp luật, phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân.

Nhận thức lý luận về Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa là bước phát triển vận dụng sáng tạo những nguyên lý phổ biến, những giá trị chung của nhân loại về Nhà nước pháp quyền với những đặc trưng cơ bản sau đây:

- Bản chất của Nhà nước pháp quyền là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân

(\*) PGS, TS. Viện Nhà nước và pháp luật.



dân; tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân.

- Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

- Khẳng định và đề cao vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước và xã hội; đảm bảo tính tối cao của Hiến pháp trong đời sống xã hội;

- Bảo đảm quyền tự do, dân chủ, quyền con người, nâng cao trách nhiệm pháp lý giữa Nhà nước và công dân;

- Từng bước nhận thức và thực hiện đầy đủ trách nhiệm của Nhà nước trong việc thực hiện các cam kết quốc tế trong quá trình hội nhập quốc tế và khu vực.

- Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

**Thứ hai, hệ thống pháp luật Việt Nam ngày càng đầy đủ, thiết thực hơn và ngày càng tăng cường, đảm bảo tính khả thi.**

Trong hơn hai mươi năm đổi mới, Nhà nước Việt Nam đã xây dựng, ban hành và từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm sự phát triển của đất nước trong khuôn khổ của nền pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo đảm cho các quan hệ xã hội hiện hữu trong từng giai đoạn được phát triển đúng đắn, tạo nên một trật tự pháp luật ổn định, góp phần làm nên diện mạo của Nhà nước pháp quyền ngày hôm nay.

Trong thời gian qua, không chỉ các đạo luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ngày càng hoàn thiện, tiến độ lập pháp được đẩy nhanh và chất lượng hoạt động lập pháp ngày càng được nâng cao, mà các đạo luật và bộ luật trong lĩnh vực kinh doanh, thương mại, tài chính, tín dụng, đầu tư, đất đai, sở hữu trí tuệ, các vấn đề xã hội, giáo dục, y tế, đặc biệt là các bộ luật về thủ tục hành chính và tư pháp đã được xây dựng, ban hành, đáp ứng kịp thời yêu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ đa dạng trong nền kinh tế thị trường đang ngày càng hội nhập sâu hơn, toàn diện hơn với

nền kinh tế toàn cầu và khu vực tạo nên một thể chế thị trường thống nhất, đồng bộ.

**Thứ ba, hệ thống pháp luật Việt Nam ngày càng thể hiện rõ ràng, đầy đủ tính chất dân chủ, nhân đạo và nhân văn cao cả, tính công khai, minh bạch.**

Ở Việt Nam, các đạo luật ngày càng nhiều hơn, giữ vị trí chủ đạo, trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội, từng bước khắc phục sự lạm dụng các văn bản dưới luật. Pháp luật về quy trình xây dựng, ban hành và công bố văn bản quy phạm pháp luật ngày càng hoàn thiện, đảm bảo tính dân chủ trong sáng kiến pháp luật, quy trình làm luật, thu hút sự tham gia của đông đảo nhân dân, các chuyên gia vào quá trình xây dựng, thẩm định và phản biện các văn bản. Tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật tạo khả năng để người dân tiếp cận pháp luật và dịch vụ pháp lý nhanh hơn, giản tiện và ít tốn kém hơn. Nhà nước Việt Nam đã tiến hành chế độ phát hành công báo công khai, đăng tải pháp luật (và các dự thảo luật) trên các phương tiện thông tin đại chúng. Toà án nhân dân tối cao đã tiến hành công bố công khai các quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao... Nhà nước thực hiện đơn giản hoá thủ tục hành chính, tăng cường các đạo luật về thủ tục tố tụng, các cơ chế đảm bảo thực thi pháp luật - tăng cường pháp luật về đảm bảo an sinh xã hội, thực hiện chính sách hình sự theo xu hướng giảm nhẹ hình phạt...

**Thứ tư, hệ thống pháp luật Việt Nam ngày càng hoàn thiện, hài hoà, thống nhất với giá trị pháp lý chung của quốc tế và khu vực.**

Tất cả các văn bản pháp luật được Nhà nước Việt Nam ban hành trong thời gian qua đều thể hiện nguyên tắc tôn trọng các cam kết, các Điều ước quốc tế. Mặt khác, sự hợp tác quốc tế trong xây dựng pháp luật, sự tiếp nhận những giá trị, tinh hoa của nhân loại trong xây dựng pháp luật trên cơ sở đảm bảo sự hài hoà giữa văn hoá truyền thống và hiện đại là yêu cầu mang tính nguyên tắc được quán triệt trong quá trình lập pháp, thi hành và áp dụng pháp luật. Chúng ta có thể nhận thấy rõ điều này



được thể hiện trong sự gắn kết giữa mục tiêu và các nguyên tắc của hệ thống pháp luật Việt Nam với mục tiêu và các nguyên tắc của Hiến chương ASEAN cũng như các văn kiện quốc tế khác. Việt Nam đã và đang tiến hành hoàn thiện hệ thống pháp luật của mình phù hợp với cam kết WTO về sở hữu trí tuệ, hệ thống thuế, pháp luật đầu tư, pháp luật doanh nghiệp..., cải cách hệ thống thủ tục hành chính, thủ tục tố tụng tư pháp, hệ thống trọng tài, luật sư..., pháp luật cạnh tranh chống độc quyền, pháp luật bảo vệ người tiêu dùng, luật phá sản v.v... Việt Nam cũng đã ban hành Luật Bình đẳng giới, Luật Phòng chống bạo lực gia đình, Luật Phòng, chống tham nhũng và nhiều văn bản luật khác.

**2. Một số thành tựu cụ thể**

Về số lượng, trong những năm 2004 - 2009, Quốc hội đã ban hành 103 luật và các bộ luật. Ngoài ra còn rất nhiều các văn bản pháp quy do Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan khác của Nhà nước ban hành. Trước đây, từ năm 1946 đến năm 1986, Quốc hội chỉ ban hành được 32 văn bản (Hiến pháp, luật, bộ luật); trong thời kỳ Đổi mới, từ năm 1987 đến 1992, Quốc hội khoá VIII đã ban hành 32 văn bản; Quốc hội khoá IX (1992 – 1997) ban hành 41 văn bản.

Các văn bản pháp luật giai đoạn này đã thể hiện những nội dung về những định hướng chiến lược xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam đến năm 2010 của Đảng, cụ thể:

**2.1. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân**

Cùng với sự đổi mới và không ngừng hoàn thiện phương thức lãnh đạo, bảo đảm hoạt động của Đảng phù hợp với Hiến pháp và pháp luật là quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, của Mặt trận và các đoàn thể nhân dân, các thiết chế, tổ chức xã hội.

Các luật tổ chức: Quốc hội, Chính phủ, Toà

án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, HĐND và UBND... không ngừng được hoàn thiện.

Các luật có liên quan đến hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng được ban hành như: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2004; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2007; Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Theo Chiến lược lập pháp, Nhà nước Việt Nam tiến hành xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức cán bộ và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phù hợp với mục tiêu, yêu cầu cải cách hành chính nhà nước; Chính phủ tập trung vào chức năng quản lý, điều hành vĩ mô, thực hiện đúng vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Đến năm 2010 sẽ xoá bỏ vai trò chủ quản của cơ quan hành chính đối với doanh nghiệp để các cơ quan này tập trung làm tốt chức năng quản lý nhà nước theo luật, đẩy mạnh xã hội hoá một số dịch vụ công (TP. Hồ Chí Minh đang triển khai tổ chức Thừa phát lại). Đặc biệt, cải cách thủ tục hành chính là một nội dung quan trọng trong chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước. Đề án 30 về đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý Nhà nước giai đoạn 2007-2010 được Thủ tướng ban hành theo Quyết định số 30/QĐ - TTg ngày 10/01/2007 đã được triển khai và kết thúc giai đoạn 1 với việc công bố bộ thủ tục hành chính của các bộ và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là một đề án lớn, có ý nghĩa quan trọng đối với đời sống xã hội, có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động sản xuất, kinh doanh và đời sống của người dân, doanh nghiệp.

Các bộ luật tố tụng tư pháp (dân sự và hình sự) đã xác định các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, trung tâm là Toà án, bảo đảm Toà án xét xử độc lập, đúng pháp luật, kịp thời và nghiêm minh; phân định thẩm quyền xét xử của Toà án sơ thẩm và Toà án phúc thẩm phù hợp với nguyên tắc hai cấp xét xử, đề cao nguyên tắc tự định đoạt của đương sự trong tố tụng dân sự và nguyên tắc tranh tụng trong tố tụng tư pháp



nói chung. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 không những chỉ ghi nhận và đề cao nguyên tắc tự định đoạt của đương sự mà còn xác định lại vị trí, vai trò tố tụng của Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân và các chủ thể khác trong tố tụng dân sự như luật sư, công chứng viên, giám định viên... Có thể nói, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 là bước đầu pháp điển hoá pháp luật về tố tụng dân sự, góp phần khắc phục những hạn chế trong pháp luật về tố tụng dân sự nói riêng. Gần đây, Luật Thi hành án dân sự được ban hành năm 2008 đã tăng cường cơ sở pháp lý cho cơ chế bảo đảm thực thi quyền sở hữu, quyền tự do kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

### **2.2. Tăng cường xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân**

Trong quá trình xây dựng các văn bản pháp luật, vấn đề lồng ghép giới, bảo đảm bình đẳng giới là một yêu cầu quan trọng. Luật Bình đẳng giới; Luật Phòng, chống bạo lực trong gia đình đã được ban hành.

Các văn bản pháp luật như Luật Sở hữu trí tuệ (được sửa đổi, bổ sung năm 2009); Luật Kinh doanh bất động sản; Luật Nhà ở... đã được ban hành nhằm hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, nhất là Toà án trong việc bảo vệ các quyền tự do, dân chủ. Luật Tương trợ tư pháp năm 2007; Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự năm 2009; Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 được sửa đổi, bổ sung năm 2005 đã củng cố cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân.

**2.3. Các đạo luật và bộ luật đã chú trọng xây dựng và hoàn thiện pháp luật dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, mà quan trọng nhất là pháp luật về sở hữu, quyền tự do kinh doanh theo nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm**

Thành tựu nổi bật nhất với việc ban hành Bộ luật dân sự năm 2005 là sự thống nhất pháp luật về hợp đồng. Tiếp theo là sự thống nhất pháp luật doanh nghiệp (Luật Doanh nghiệp năm 2005), mặc dù Luật Doanh nghiệp Nhà nước vẫn tiếp tục có hiệu lực, rồi tiếp đến là thống nhất pháp luật đầu tư. Còn Luật Thương mại thì đã được phát triển theo hướng mở rộng và chuyên biệt hóa. Đây là những điểm sáng của quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế thị trường ở Việt Nam, là cơ sở cho sự thống nhất hệ thống “luật đầu tư”, tạo tiền đề cho hoàn thiện thể chế thị trường định hướng XHCN. Đến nay, Luật Doanh nghiệp năm 2005; Luật Đầu tư năm 2005; Luật Nhà ở năm 2005; Luật Giao dịch điện tử năm 2005... đã tạo cơ sở cho việc tạo lập đồng bộ các thị trường; ban hành các đạo luật về tài nguyên, môi trường theo nguyên tắc quản lý chặt chẽ, phát triển bền vững, bảo đảm kết hợp hài hoà giữa việc sử dụng và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.

**2.4. Không ngừng hoàn thiện pháp luật về giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ; y tế, văn hoá - thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội**

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004; Luật Giáo dục năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2009); Luật Đa dạng sinh học năm 2008; Luật Công nghệ cao năm 2008; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006; Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009... và rất nhiều văn bản pháp luật về chính sách xã hội được ban hành. Hiện tại, Dự án Luật Nuôi con nuôi đang được soạn thảo, dự kiến sẽ trình Quốc hội thông qua vào năm 2010.

**2.5 Hoàn thiện các văn bản pháp luật về quốc phòng và an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội**

Trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước với bối cảnh quốc tế hiện nay, Nhà nước ta vẫn không ngừng quan tâm đến việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về quốc phòng và an ninh quốc gia. Các luật liên quan đến lĩnh vực này đã được ban





hành như: Luật An ninh quốc gia năm 2004; Luật Quốc phòng năm 2005; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nghĩa vụ quân sự năm 2005; Luật Công an nhân dân năm 2005; Luật sửa đổi một số điều Luật Sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam năm 2008;...

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự năm 1999 đã thể hiện chính sách hình sự của Nhà nước ta là hoàn thiện pháp luật phòng, chống tội phạm trên cơ sở phát huy sức mạnh của toàn xã hội trong việc phát hiện,

phòng ngừa, ngăn chặn tội phạm, hoàn thiện chính sách hình sự theo hướng hạn chế hình phạt tử hình, giảm hình phạt tù, mở rộng áp dụng hình phạt tiền, cải tạo

không giam giữ đối với các loại tội ít nghiêm trọng.

**2.6. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế, thể hiện trong các lĩnh vực kinh tế, thương mại, đầu tư, tín dụng quốc tế, sở hữu trí tuệ, thuế quan, bảo vệ môi trường...**

Trong những năm qua, các đạo luật đã thể hiện việc ưu tiên xây dựng các văn bản pháp luật và các thiết chế bảo vệ nền kinh tế độc lập tự chủ trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Việt Nam đã khấn trương hoàn thiện pháp luật theo yêu cầu gia nhập WTO, thực hiện các cam kết với ASEAN, tham gia đầy đủ vào AFTA năm 2006, phê chuẩn Hiến chương ASEAN, tiến tới cộng đồng kinh tế châu Á vào năm 2020.

Hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế phù hợp với tập quán thương mại quốc tế (tăng cường trọng tài, hoà giải). Việt Nam đã ban hành Luật Trưng trợ tư pháp năm 2007, đang tiến hành xây dựng Luật Trọng tài thương mại,...

**3. Một số bất cập và giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam**

Bất cập rõ nét nhất, bao trùm nhất là tính khả thi, tính hiệu quả của pháp luật còn rất thấp. Điều này được thể hiện ở chỗ các văn bản của pháp luật càng nhiều hơn nhưng các đạo luật thay đổi thường xuyên, tồn kém nhiều tiền của, nguồn lực cho việc sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật. Chúng ta cũng có thể giải thích rằng nền kinh tế Việt Nam đang chuyển đổi, các quan hệ kinh tế - xã hội chưa ổn định, luôn

nảy sinh vấn đề mới. Tuy nhiên, việc pháp luật, các đạo luật thay đổi thường xuyên làm cho trật tự pháp luật không ổn định, pháp luật không

thực sự đi vào cuộc sống.

Có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng kém hiệu quả của hệ thống pháp luật. Nhưng nguyên nhân đầu tiên, nguyên nhân cơ bản nhất đó là do hệ thống pháp luật Việt Nam chưa thật sự đồng bộ, chưa đầy đủ và thiếu tính hệ thống. Nguồn gốc sâu xa của tình trạng này là thực trạng nhận thức về pháp luật và hệ thống pháp luật chưa khoa học. Chúng ta quan tâm quá nhiều đến lập pháp, ban hành nhiều đạo luật, nhưng những thay đổi cơ bản trong tư duy, lý luận mới chỉ được thể hiện ở tầm vĩ mô, trong chính sách và các văn bản pháp luật nên rất khó và chậm đi vào cuộc sống. Quy trình và thủ tục để pháp luật đi vào cuộc sống quá phiền hà và tốn kém.

Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Do đó, pháp luật phải phản ánh được ý chí, nguyện vọng và phục vụ lợi ích của đại đa số nhân dân lao động. Mặt khác, điều quan trọng nhất trong quá trình xây dựng và áp dụng pháp luật là phải thấy được vai trò và mối liên hệ biện

*Chúng ta quan tâm quá nhiều đến lập pháp, ban hành nhiều đạo luật, nhưng những thay đổi cơ bản trong tư duy, lý luận mới chỉ được thể hiện ở tầm vĩ mô, trong chính sách và các văn bản pháp luật nên rất khó và chậm đi vào cuộc sống. Quy trình và thủ tục để pháp luật đi vào cuộc sống quá phiền hà và tốn kém*



chúng giữa pháp luật với đời sống xã hội, mối liên hệ giữa pháp luật với các bộ phận khác thuộc thượng tầng kiến trúc, hệ tư tưởng chính trị - pháp lý.

Trong thời gian qua, quy trình soạn thảo, ban hành luật đã được đổi mới rất nhiều. Đa số các dự án luật đều được xây dựng trên cơ sở quy trình lập pháp dân chủ, tổng hợp ý kiến của quần chúng nhân dân. Tuy nhiên, thực tế cho thấy từ các Dự thảo đến kết quả ban hành các đạo luật có nhiều cơ quan làm cho kết quả cuối cùng của văn bản luật chưa phản ánh thực tế yêu cầu cuộc sống. Vì vậy, cần bổ sung quy định về chủ thể thẩm tra dự án luật. Nên chăng, cần thành lập trong các ủy ban, hội đồng thẩm tra bao gồm các chuyên gia thuộc các lĩnh vực chuyên ngành.

Bên cạnh đó, cần thấy được tính đa dạng của cuộc sống để đảm bảo tính linh hoạt của pháp luật bên cạnh yêu cầu về tính cưỡng chế, tính nghiêm minh của pháp luật. Pháp luật là đại lượng chung mang tính thống nhất, phổ biến. Do đó, không thể đòi hỏi các quy định của các đạo luật quá cụ thể, chi tiết. Các quy phạm pháp luật dù cụ thể và chi tiết đến đâu, vẫn phải trong một mức độ nhất định mang tính khái quát. Ví dụ: quy định quá cụ thể như trong Bộ luật Dân sự về tỷ lệ lãi suất ngân hàng hay như trong Bộ luật Hình sự về mức độ giá trị để truy tố (500.000 đồng trước đây và 2 triệu đồng hiện nay) là quá gò ép, khiến cưỡng, thiếu thực tế. Một vụ ăn trộm một đàn vịt 100 con tính theo thời giá chưa đến 2 triệu đồng, chưa thể khởi tố. Nhưng đàn vịt 100 con đối với bà con nông dân tại huyện Tiên Lãng và nhiều nơi khác có giá trị lớn và ảnh hưởng

lớn đến đời sống nhân dân. Trong khi đó, tại nhiều nơi, nhiều vùng nông thôn, miền núi nước ta trong những năm gần đây nạn trộm cắp đang có chiều hướng gia tăng.

Tăng cường tính nghiêm minh, tính răn đe của pháp luật phải tiến hành đồng thời với giáo dục ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật, tăng cường các biện pháp bảo đảm tính thực thi của pháp luật. Sự kết hợp chặt chẽ giữa các biện pháp giáo dục, đề cao các quy tắc xử sự mang tính xã hội với các biện pháp chế tài mang tính hệ thống, đồng bộ là yêu cầu của điều chỉnh pháp luật, tăng cường đề cao vai trò pháp luật dân sự và các chế tài mang tính dân sự-kinh tế là yêu cầu của thể chế thị trường có hiệu quả. Do vậy, suy cho cùng, hiệu quả của pháp luật không chỉ dừng lại ở các đạo luật và bộ luật, mà là ở các thiết chế, tổ chức, cơ chế thực thi, đặc biệt là con người.

Trong giai đoạn hiện nay, cùng với quá trình cải cách đổi mới, cần thường xuyên tổng kết thực tiễn để bổ sung và tăng cường nâng cao trình độ nhận thức lý luận về nhà nước và pháp luật cho đội ngũ cán bộ chủ chốt trong các cơ quan, bộ máy nhà nước, đặc biệt là trong cơ quan hành pháp và tư pháp, bởi vì nếu không có lý luận soi đường thì hoạt động thực tiễn sẽ hết sức tùy tiện, có thể làm cho pháp luật bị bóp méo, không có hiệu quả hoặc hiệu quả rất thấp kém. Một trong những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền là độc lập của tư pháp. Vì vậy, để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong giai đoạn hiện nay cần đề cao và bảo đảm sự hài hòa giữa tính thống nhất của pháp luật với tính sáng tạo trong xét xử và thẩm quyền giải thích pháp luật của Tòa án. ■

**Suy cho cùng, hiệu quả của pháp luật không chỉ dừng lại ở các đạo luật và bộ luật, mà là ở các thiết chế, tổ chức, cơ chế thực thi, đặc biệt là con người**

(1) Qua ý kiến của cán bộ công an điều tra huyện Tiên Lãng (Hải Phòng) nhân đợt khảo sát thực tế của Viện Nhà nước và Pháp luật (6 - 8/12/2009).



# CỤ THỂ HÓA QUAN ĐIỂM VỀ TẬP QUÁN PHÁP

## THEO NGHỊ QUYẾT SỐ 48-NQ/TW CỦA BỘ CHÍNH TRỊ

■ NGÔ HUY CƯƠNG\*

Trong nhiều năm qua, mặc dù đã tích cực đổi mới, nhưng pháp luật Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập trong việc thực hiện ba nhiệm vụ lớn: (1) thể chế hóa kịp thời, đầy đủ, đúng đắn đường lối của Đảng; (2) phản ánh trung thành các lợi ích của nhân dân và tăng cường dân chủ xã hội chủ nghĩa; và (3) bảo đảm cho hoạt động quản lý của Nhà nước, mà Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX tại Đại hội X của Đảng đã nêu. Nghị quyết 48-NQ/TW của Bộ Chính trị có nhận định tổng quát như sau: "...nhìn chung, hệ thống pháp luật nước ta vẫn chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, tính khả thi thấp, chậm đi vào cuộc sống". Vì thế Nghị quyết đã nói rõ quan điểm, mục tiêu, định hướng, giải pháp và vấn đề tổ chức thực hiện "Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020". Trong rất nhiều các vấn đề pháp lý được Nghị quyết đề cập, tập quán pháp là một trọng đề được nêu ra với các quan điểm có tính nguyên tắc. Có lẽ, việc coi tập quán là một nguồn của pháp luật làm cho pháp luật gần dân hơn và dễ đi vào cuộc sống hơn.

### 1. Quan điểm về tập quán pháp theo Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị

Khi nói tới pháp luật về sở hữu và tự do kinh doanh, Nghị quyết đã chỉ rõ: "Hoàn thiện pháp luật về hợp đồng theo hướng tôn trọng thỏa thuận của các bên giao kết hợp đồng, không trái đạo đức xã hội, không xâm phạm trật tự công cộng, phù hợp với tập quán, thông lệ thương mại quốc tế". Qua đây có thể thấy, việc đề cao tự do ý chí trong lĩnh vực luật tư được thể hiện dưới hình thức tôn trọng sự thỏa thuận của các bên giao kết hợp đồng. Tuy nhiên, nguyên tắc tự do ý chí cần bị hạn chế để bảo vệ các lợi ích chính đáng của cộng đồng thông qua việc vô hiệu hóa các hợp đồng chống lại trật tự công cộng, đạo đức xã hội và bảo đảm sự bình ổn của các quan hệ xã hội thông qua việc sử dụng tập quán, cũng như thông lệ quốc tế điều tiết quan hệ hợp đồng. Gắn liền với việc ổn định xã

hội và phát triển kinh tế là tiến trình hội nhập quốc tế. Do đó việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với thông lệ quốc tế và điều ước quốc tế cũng được Nghị quyết nêu ra<sup>1</sup>.

Các định hướng chiến lược này phải được thực hiện phù hợp với quan điểm nguyên tắc nêu tại điểm 2.3, Mục I của Nghị quyết với nội dung: "Xuất phát từ thực tiễn Việt Nam, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật; kết hợp hài hòa bản sắc văn hóa, truyền thống tốt đẹp của dân tộc và tính hiện đại của hệ thống pháp luật".

Về phương diện lý thuyết, nhiều luật gia Việt Nam hiện nay cho rằng, nói đến nguồn của luật thương mại không thể không nói đến tập quán thương mại<sup>2</sup> và tập quán có thể được áp dụng với tính cách là một nguồn của luật dân

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

(1) Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Mục II, điểm 6.

(2) Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình luật thương mại- Tập 1, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2007, tr. 69.



sự khi có đủ các điều kiện: (1) đã thành thông dụng, được đông đảo mọi người sinh sống trên cùng địa bàn hoặc cùng hành nghề trên cùng một lĩnh vực thừa nhận; (2) không trái với nguyên tắc được quy định trong Bộ luật Dân sự; và (3) chỉ được áp dụng nếu quan hệ pháp luật đó chưa được pháp luật quy định hoặc các bên trong quan hệ đó không có thỏa thuận<sup>3</sup>. Về phương diện lập pháp, một số đạo luật đã đưa ra nguyên tắc áp dụng tập quán và thói quen ứng xử. Cũng như vậy, tòa án trong một số vụ việc cũng đã cố gắng áp

dụng tập quán để đưa ra các phán quyết. Tuy nhiên, những hoạt động lý luận và thực tiễn đó còn nhiều vấn đề cần phải bàn.

Hiểu được sự khó khăn nhất định trong việc triển khai các quan điểm và định hướng chiến lược nêu trên, Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị đã đưa ra một giải pháp lâu dài là “nghiên cứu về khả năng khai thác, sử dụng án lệ, tập quán (kể cả tập quán, thông lệ thương mại quốc tế) và quy tắc của các hội nghề nghiệp, góp phần bổ sung và hoàn thiện pháp luật” (điểm 1.7, Mục III). Vì vậy có thể hiểu, việc thực thi các vấn đề chiến lược này phụ thuộc phần lớn vào công tác nghiên cứu cụ thể hóa chúng để ứng dụng trong hoạt động lập pháp và tư pháp.

## 2. Tập quán pháp ở Việt Nam hiện nay

Luật Thương mại 2005 đưa ra hai nguyên tắc cơ bản của luật thương mại là nguyên tắc áp dụng thói quen trong hoạt động thương mại được thiết lập giữa các bên (Điều 12) và nguyên tắc áp dụng tập quán trong hoạt động thương mại (Điều

13). Đạo luật này đã rõ ràng tách biệt giữa thói quen ứng xử và tập quán. Trong khi đó, Bộ luật Dân sự 2005 chỉ đề cập tới nguyên tắc áp dụng tập quán tại Điều 3. Chưa phân tích những điểm hạn chế và mâu thuẫn của các điều luật này, có thể thấy các nguyên tắc được nêu ra từ đó là các vấn đề pháp lý rất lớn cần được khảo cứu, chí ít là trong mối liên hệ với hợp đồng.

Ở mức độ khái quát, tập quán và thói quen ứng xử có hai phương diện hoạt động liên quan tới hợp đồng: *Một mặt*, chúng bù đắp cho những khoảng trống trong các hợp

đồng cụ thể, có nghĩa là chúng được xem như các điều kiện của hợp đồng khi các bên trong quan hệ hợp đồng đó không có thỏa thuận liên quan; *mặt khác*, chúng giải thích cho các điều kiện của hợp đồng trong một chừng mực nào đó. Tuy các học giả trên thế giới đã có những tranh luận không ít xung quanh mâu thuẫn giữa việc áp dụng các quy tắc tập quán và thói quen ứng xử trong việc phán xử các tranh chấp hợp đồng với vấn đề tự do ý chí của các bên trong quan hệ hợp đồng hay hiệu quả kinh tế của hợp đồng<sup>4</sup>. Thế nhưng các nguyên tắc này vẫn tồn tại bên cạnh nhau. Và nguyên tắc áp dụng tập quán và thói quen ứng xử, trong một chừng mực nào đó, có vai trò như các phương tiện hạn chế phần nào đó mặt trái của tự do ý chí.

Theo Luật Thương mại 2005, Điều 3, khoản 3, thói quen ứng xử (hay cụ thể hơn là “*thói quen trong hoạt động thương mại*”) được xem là quy tắc ứng xử khi đáp ứng đủ các điều kiện sau: (1) có một nội dung rõ ràng, có thể hiểu là chứa đựng rõ quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ và minh bạch; (2) được lặp

**Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị đã đưa ra một giải pháp lâu dài là “nghiên cứu về khả năng khai thác, sử dụng án lệ, tập quán (kể cả tập quán, thông lệ thương mại quốc tế) và quy tắc của các hội nghề nghiệp, góp phần bổ sung và hoàn thiện pháp luật” (điểm 1.7, Mục III)**

(3) Nguyễn Xuân Quang - Lê Nết - Nguyễn Hồ Bích Hằng, *Luật dân sự Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, 2007, tr. 28.

(4) Ch. Pamboukis, “The concept and function of usages in the United Nation Convention on the International Sale of Goods”, *Journal of Law and Commerce*, Vol. 25:107, pp. 107- 131, p.



lại nhiều lần giữa các bên, có thể hiểu là các bên đã từng hơn một lần thực hiện các quyền và nghĩa vụ như vậy trong các hoàn cảnh tương tự; và (3) được các bên mặc nhiên thừa nhận để xác định quyền và nghĩa vụ của mình, có thể hiểu là các bên mong muốn có các quyền và nghĩa vụ như vậy. Tập quán (hay cụ thể hơn là “*tập quán thương mại*”) được Điều 3, khoản 4, Luật Thương mại 2005 xác định là thói quen ứng xử mà có các điều kiện sau: (1) được thừa nhận rộng rãi trên một vùng, miền hoặc một lĩnh vực nhất định; (2) có nội dung rõ ràng; và (3) được các bên thừa nhận để xác định quyền và nghĩa vụ của mình. Mặc dù có thể có khác biệt nhau đôi chút về câu chữ thể hiện trong các định nghĩa về “thói quen trong hoạt động thương mại” và “*tập quán thương mại*” nêu trên, nhưng có lẽ đối với Luật Thương mại 2005 thì giữa thói quen và tập quán khác nhau chỉ ở phạm vi tác động của quy tắc được tạo thành trong đó.

Sau khi đạo luật này ra đời, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao có Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP ngày 17/9/2005 định nghĩa rằng: “Tập quán là thói quen đã thành nếp trong đời sống xã hội, trong sản xuất và sinh hoạt thường ngày, được cộng đồng nơi có tập quán thừa nhận và làm theo như một quy ước chung của cộng đồng”. Định nghĩa này và định nghĩa tại Điều 3 khoản 4, Luật Thương mại 2005 có đôi điểm khác biệt. Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao dường như chỉ cho rằng, tập quán là thói quen ứng xử đã thành nếp nghĩ, nếp làm chung của toàn bộ cư dân tại một cộng đồng nhất định và được mọi thành viên cộng đồng nơi có tập quán đó tự nguyện tuân thủ. Quan niệm này không đề cập tới tính rõ ràng của quy tắc tập quán.

Trong lĩnh vực pháp lý, khi nói tới tập quán, người ta thường liên hệ tới một loại nguồn của pháp luật hay tập quán pháp mà ở

đó bao gồm các quy tắc ứng xử được thiết lập trong các hoàn cảnh xã hội cụ thể. Tập quán pháp (customary law) có điều kiện tồn tại là khi có một thói quen pháp lý chắc chắn được tôn trọng và những người liên quan xem nó là luật<sup>5</sup>. Giải thích tường tận hơn về hai điều kiện này, các nhà luật học so sánh Canada nói: một thói quen chỉ trở thành quy tắc tập quán pháp khi nó đáp ứng được cả hai điều kiện mà một có tính cách vật chất và một có tính cách tâm lý. Tính cách vật chất được thể hiện bằng việc thói quen đó tồn tại lâu dài, ổn định, công khai và phổ biến khiến cho nó có khả năng biểu đạt rõ ràng như một quy tắc pháp lý. Tính cách tâm lý thể hiện ở việc những người thực hiện nó với sự tin chắc rằng đó là một nghĩa vụ<sup>6</sup>. Tính công khai, minh bạch của các quy tắc tập quán là một đặc tính quan trọng khiến cho chúng trở thành các quy tắc của tập quán pháp. Tập tục bán gả con cái, đòi nợ bằng bạo lực hay các quy tắc ngầm định của xã hội đen dù được thừa nhận rộng rãi và tự nguyện tuân thủ ở một cộng đồng nào đó không thể được xem xét như một quy tắc tập quán. Xã hội Việt Nam hiện nay còn tồn tại nhiều hủ tục ở đâu đó, song trong nhận thức chung của đại đa số người dân các hủ tục đó cần phải được xóa bỏ.

Tuy nhiên tính công khai của các quy tắc tập quán không có nghĩa là mọi người đều biết. Nhưng sự hiểu biết của các thành viên cộng đồng nơi có quy tắc đó là cần thiết. Nói một cách khái quát, các quy tắc tập quán bộc lộ khi có một trong hai hoàn cảnh: (1) hoặc là chúng mang tính phổ biến, có nghĩa là chúng phản ánh thói quen hay tập quán của thường dân; (2) hoặc là chúng được nhận biết, có nghĩa là chúng được bộc lộ qua hoạt động tố tụng hay tác nghiệp của các chuyên gia pháp lý<sup>7</sup>.

Trong các chế độ cũ ở Việt Nam, tập quán pháp hay còn gọi là tục lệ được xem là một loại nguồn bổ sung của pháp luật để bù đắp

(5) Wikipedia, the free encyclopedia, Custom (law), [[http://en.wikipedia.org/wiki/Custom\\_\(law\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Custom_(law))], 10/18/2009.

(6) John E. C. Brierley, Roderick A. Macdonald, Quebec Civil Law- An Introduction to Quebec Private Law, Emond Montgomery Publications Limited, Toronto, Canada, 1993, p. 119.

(7) John E. C. Brierley, Roderick A. Macdonald, Quebec Civil Law- An Introduction to Quebec Private Law, Emond Montgomery Publications Limited, Toronto, Canada, 1993, p. 118.



cho những thiếu hụt trong pháp luật. Tục lệ chỉ được áp dụng khi không có điều khoản nào của pháp luật liên quan và không thể trái với với các điều khoản của pháp luật. Tục lệ được nhận biết qua hai yếu tố: (1) Yếu tố thực thể hay yếu tố tập quán, có nghĩa là biện pháp ứng xử được nhiều người làm theo trong một khoảng thời gian nhất định, miễn là không gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người khác; và (2) yếu tố tinh thần hay ý thức về sự cần thiết của tập quán đó<sup>8</sup>. Ngày nay vẫn có những luật gia còn giữ lại được quan niệm như vậy thông qua sự thể hiện rõ ràng trong ấn phẩm “Pháp luật và dân luật đại cương”<sup>9</sup>.

Trong thực tiễn tư pháp, các tòa án của Việt Nam hiện nay không ngần ngại khi áp dụng tập quán để xét xử các tranh chấp, tuy nhiên còn nhiều vấn đề cần phải được tranh luận thực sự. Một vụ việc điển hình về việc áp dụng tập quán đã được nhiều luật gia bàn luận có nội dung như sau: Bà Chiêm Thị Mỹ Loan là chủ tàu đánh bắt hải sản đã thuê ông Trang Văn Hường (tức Huệ) làm tài công một tàu đánh bắt hải sản. Ông Hường đã lập một “cây chà” bằng các vật liệu như dừa, đá, sọt tre và dây nhựa... cách bờ biển huyện Long Hải 19 tiếng đồng hồ nên gọi là “cây chà 19 tiếng”, và khai thác đánh bắt hải sản tại khu vực này từ năm 1992. Sau khi ông Hường nghỉ, ông Trần Văn Hùng được thuê làm tài công. Đến năm 1999, bà Loan phát hiện ra ông Hùng đã cho ông La Văn Thanh cây chà này và kiện đòi ông Thanh trả lại cây chà, cũng như đòi lại quyền khai thác địa điểm đã đặt chà. Tòa Dân sự Tòa án nhân dân tối cao đã xác định trong Quyết định giám đốc thẩm số 93/GDDT-DS ngày 27/5/2002 rằng đây là một yêu cầu về quyền tài sản thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án và nhận xét:

“Bà Loan đòi ông Thanh trả lại cây chà nhưng không chứng minh được việc ông

Thanh đang chiếm giữ tài sản thuộc sở hữu của bà Loan. Ông Hùng là người đã đặt chà và khai thác cây chà xác định khi ông nhượng địa điểm đánh bắt cho ông Thanh thì cây chà không còn. Chính bà Loan thừa nhận chi phí làm chà đã được trừ vào chi phí mỗi chuyến đi biển. Do vậy, dù cây chà còn tồn tại khi ông Thanh tiếp nhận điểm đánh bắt thì cũng không thuộc sở hữu của bà Loan.

Về quyền ưu tiên khai thác điểm đánh bắt hải sản: Đây là vùng biển xa bờ, pháp luật chưa quy định về quyền ưu tiên khai thác nên quyền ưu tiên phải được xác định theo tập quán. Theo xác minh ở chính quyền địa phương và cơ quan chuyên môn (Ban Hải sản thị trấn Long Hải) thì tài công là người có quyền chọn và cho người khác điểm đánh bắt; địa điểm đã bị bỏ hơn ba tháng không khai thác thì có quyền khai thác. Như vậy, việc ông Thanh sử dụng điểm đánh bắt hải sản hiện nay (địa điểm tranh chấp) là phù hợp với tập quán, không trái pháp luật, không vi phạm quyền lợi hợp pháp của bà Loan”.

Qua đó Tòa Dân sự Tòa án nhân dân tối cao quyết định: “Hủy án dân sự phúc thẩm số 46 ngày 14/12/2000 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, giữ nguyên án dân sự sơ thẩm số 94 ngày 13/10/2000 của Tòa án nhân dân huyện Long Đất xử tranh chấp điểm đánh bắt hải sản giữa nguyên đơn Chiêm Thị Mỹ Loan và bị đơn La Văn Thanh”<sup>10</sup>. Như vậy tòa án đã áp dụng tập quán để giải quyết tranh chấp khu vực đánh cá nêu trên.

Trong phần bình luận của mình, TS. Đỗ Văn Đại cho rằng việc áp dụng tập quán như vậy là phù hợp với nội dung của vụ tranh chấp, và cho rằng việc tòa án áp dụng tập quán như vậy là đúng đắn bởi đáp ứng đầy đủ các điều kiện như: *thứ nhất*, văn bản quy phạm pháp luật chưa quy định quyền ưu tiên đánh bắt hải sản ở vùng biển xa bờ; *thứ hai*, các bên không có

(8) Vũ Văn Mẫu, *Dân- luật khái- luận*, In lần thứ hai, Bộ Quốc gia giáo dục xuất bản, Sài Gòn, 1960, tr. 295- 296.

(9) *Triều Quốc Mạnh, Pháp luật và dân luật đại cương*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 2000, tr. 153-154.

(10) *Tòa án nhân dân tối cao - Tòa dân sự, Quyết định giám đốc thẩm số 93/GDDT-DS ngày 27/5/2002 về vụ tranh chấp địa điểm đánh bắt hải sản giữa bà Loan và ông Thanh ở Bà Rịa- Vũng Tàu.*



thỏa thuận gì khác; và thứ ba, tập quán không trái với pháp luật và đạo đức xã hội<sup>11</sup>.

Việc xem tập quán pháp là một nguồn bổ sung quan trọng của pháp luật là đúng đắn. Tuy nhiên việc xác định các điều kiện để áp dụng tập quán và vấn đề đánh giá có đáp ứng được các điều kiện áp dụng tập quán hay không cần phải được suy xét hết sức thận trọng.

Có lẽ việc áp dụng tập quán trong vụ “Cây chà 19 tiếng” như trên là trái với nguyên lý căn bản của luật tài sản của Việt Nam. Tòa án, trong quyết định của mình, *một mặt* thừa nhận quyền loại trừ của người lập cây chà đối với bất kỳ người nào từ việc khai thác thủy sản tại khu vực đặt cây chà hay nói cách khác, thừa nhận quyền đối kháng của người lập cây chà với cả thế giới từ việc khai thác hải sản tại khu vực đó (mà tòa án cho rằng đó là quyền theo tập quán chung tại địa phương đó), nên *mặt khác* thừa nhận quyền tự do khai thác địa điểm đặt cây chà cụ thể của ông Thanh bởi ông Hùng đã từ bỏ hay định đoạt quyền loại trừ của mình hơn ba tháng theo tập quán. *Lưu ý*: quyền đánh cá trong vụ *Matamajaw Salmon Club v. Duchaine (1921)* liên quan tới truyền thống Civil Law ở Québec (Canada) được Hội đồng cơ mật Anh Quốc xem là đối tượng của quyền sở hữu mà nhiều học giả bình luận rằng, đó sự xâm nhập của học thuyết về luật tài sản của Common Law vào luật tài sản của truyền thống Civil Law, và là quyền loại trừ để tiến hành một hoạt động<sup>12</sup>. Hiểu rằng quyền loại trừ là xương sống của quyền sở hữu, có nghĩa là khi một người thủ đắc quyền sở hữu thì người này có quyền loại trừ hay chống lại mọi người từ việc tiếp cận tới đối tượng thuộc sở hữu của mình. Nói cách khác chủ sở hữu có quyền thống trị trên tài sản của mình. Tòa án Việt Nam thừa nhận quyền loại trừ của một người được thiết lập theo tập

quán như vậy trên tài sản thuộc sở hữu toàn dân hay tài sản chung phải chăng là hợp lý? Giả sử ở một làng nọ có một cánh đồng cỏ là tài sản chung của cả làng. Nhưng có một gia đình đông con trai thường xuyên chăn trâu bò trên một khu vực cỏ non và ngon nhất của cánh đồng ấy. Bất kỳ ai đến thả trâu bò đều bị đuổi, trong khi gia đình này không bỏ chi phí gì ra để tôn tạo khu vực đó. Như vậy có thể nói đó là một sự bất công, có nghĩa là lấy một lợi ích chung cho một cá nhân. Đặc biệt trong vụ án “Cây chà 19 tiếng này” còn nhiều vấn đề cần phải đặt ra đối với việc xác định có hay không một tập quán như vậy (mà sẽ được đề cập phần nào dưới đây).

Trong pháp luật Anh, vụ *Mercer v. Denne (1905)*, luôn được nhắc đến khi nói tới tập quán pháp, có một cách thức tiếp cận ngược lại là bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng được xem trọng hơn. Bị đơn có quyền sở hữu một khu vực bãi biển mà là nơi các ngư dân địa phương Walmer đã dùng để phơi lưới trong một thời gian dài. Bị đơn muốn xây dựng nhà trên thửa đất đó, nhưng bị chống lại<sup>13</sup>. Tòa án đã thừa nhận quyền phơi lưới có tính cách riêng biệt của các ngư dân nói trên xuất phát từ việc xem phơi lưới như vậy là một tập quán của địa phương. Tuy nhiên việc xác định một quy tắc tập quán được áp dụng trong pháp luật Anh phải thỏa mãn các điều kiện như: (1) không được bất hợp lý; (2) phải chắc chắn; và (3) đã tồn tại từ xa xưa<sup>14</sup>. Cách thức tiếp cận như vậy có được trong việc phán quyết các vụ án trước đó ở Anh Quốc như trong các vụ *Millechamp v. Jordan (1740)*; *Mounsey v. Ismay (1865)*...

Việc áp dụng các quy tắc tập quán hay thói quen ứng xử liên quan tới việc chứng minh các quy tắc đó. Trong vụ “Cây chà 19 tiếng” tòa án đã chấp nhận quy tắc tập quán qua ý kiến

(11) Đỗ Văn Đại, *Luật hợp đồng Việt Nam- Bản án và bình luận bản án (Sách chuyên khảo)*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 21- 23.

(12) John E. C. Brierley, Roderick A. Macdonald, *Quebec Civil Law- An Introduction to Quebec Private Law*, Emond Montgomery Publications Limited, Toronto, Canada, 1993, pp. 274- 275.

(13) Abdul Kadar, Ken Hoyle, Geoffrey Whitehead, *Business Law, Made Simple Books, London, 1985, p. 10; House of Lords, Judgments- Oxfordshire County Council (Respondents) v. Oxford City Council (Appellants) and another (Respondent) (2005) and others*, [<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd060524/oxf-4.htm>].

(14) Philip S. James, *Introduction to English Law, Twelfth edition, Butterworths, London, 1989, p. 22.*



của Phạm Công Thanh Hà (người của Ban Hải sản thị trấn Long Hải, huyện Long Đất, tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu). Tuy nhiên tòa án đã không xem xét một cách thỏa đáng việc chứng minh tập quán ngược lại của nguyên đơn. “Biên bản xác minh” được lập giữa Kiểm sát viên Trần Thị Kim Cương và Phạm Công Thanh Hà vào ngày 14/10/2000 thể hiện có một tập quán trong việc đánh bắt hải sản bằng lưới rút tại địa phương là tài công ghe đánh bắt hải sản có quyền lựa chọn vị trí bỏ cây chà

và định đoạt việc đánh bắt hải sản, còn chủ ghe chỉ có quyền định đoạt đối với những công việc trên bờ như buôn bán cá, chứ không có quyền buộc tài công phải đánh bắt ở điểm này hay điểm khác. Thế nhưng trong đơn xin tái thẩm sau khi có Quyết định giám đốc thẩm số 93/GĐT-DS ngày 27/5/2002, nguyên đơn Chiêm Thị Mỹ Loan cho rằng tòa án áp dụng tập quán không đúng với lập luận như sau:

“Tập quán địa phương không hề có tập quán “tài công là người có quyền chọn và cho người khác điểm đánh bắt cá” mà chỉ có tập quán ăn chia lợi nhuận, phương thức đầu tư của chủ ghe, tạo thành một thông lệ quan hệ giữa người đầu tư (chủ ghe) và tài công, ngư dân (bạn ghe). Vì nếu có một tập quán tài công muốn cho ai thì cho, muốn bán cho ai địa điểm đánh bắt cá... thì sẽ không còn chủ ghe nào đầu tư, không còn ai dám mượn tài công. Giả thiết rằng một người có 5 ghe, mượn 5 tài công rồi do mâu thuẫn, 5 tài công này đem cho hoặc bán cho 5 địa điểm đánh bắt cá thì chủ ghe chỉ còn đường sạt nghiệp... Quan hệ xã hội, quan hệ làm ăn từ đó mâu thuẫn triền miên, nhất là tạo một tiền lệ nguy hiểm về sau”.

**“Việc xem tập quán pháp là một nguồn bổ sung quan trọng của pháp luật là đúng đắn. Tuy nhiên, việc xác định các điều kiện để áp dụng tập quán và vấn đề đánh giá có đáp ứng được các điều kiện áp dụng tập quán hay không cần phải được suy xét hết sức thận trọng”**

### 3. Những vấn đề pháp lý cần tiếp tục nghiên cứu từ việc thừa nhận tập quán pháp

Thực trạng trên cho thấy có các vấn đề pháp lý cần phải đặt ra như sau: Ai phải chứng minh quy tắc tập quán và chứng minh như thế nào? Nếu có sự khác nhau trong việc chứng minh quy tắc tập quán giữa các bên liên quan, thì giải

quyết như thế nào? Trong trường hợp có sự nhầm lẫn về tập quán pháp thì nhầm lẫn như vậy có được chấp nhận không và giải pháp cho các trường

hợp nhầm lẫn là gì? Cần nhìn nhận như thế nào về tiền lệ được tạo ra từ việc áp dụng quy tắc tập quán để giải quyết một vụ tranh chấp? và tập quán có thứ tự ưu tiên như thế nào trong các loại nguồn khác của pháp luật?

Có một nhận định đáng lưu ý là khó có thể hiểu được cơ sở của tập quán bởi nó xuất phát từ thực tiễn và nhiều khi nó có khuynh hướng ngược lại với một thói quen nào đó cũng được coi là tập quán<sup>15</sup>. Vì vậy, việc chứng minh hay viện dẫn tập quán gặp phải những khó khăn nhất định ở nước ta hiện nay trong tình trạng không có những khảo cứu tương đối đầy đủ và kỹ lưỡng về các tập quán. Nếu có các công trình nghiên cứu về tập quán nào đó thì chúng có thể mang nặng hơi hướng của các công trình nghiên cứu lịch sử hoặc dân tộc học..., chứ không phải hướng tới tập quán pháp. Tuy nhiên, kinh nghiệm lịch sử và kinh nghiệm từ bên ngoài về pháp luật có thể cho chúng ta những gợi ý đáng kể.

Thông thường bên viện dẫn sự tồn tại của bất kỳ quy tắc tập quán hay thói quen ứng xử nào có nghĩa vụ chứng minh nó<sup>16</sup>. Việc chứng minh này có thể dựa vào các tài liệu lưu giữ

(15) Jean- Claude Ricci, *Nhập môn luật học*, Nxb. Văn hóa- Thông tin, Hà Nội, 2002, tr. 52.

(16) Ch. Pamboukis, “The concept and function of usages in the United Nation Convention on the International Sale of Goods”, *Journal of Law and Commerce*, Vol. 25:107, pp. 124- 125.





tập quán, dựa vào nhân chứng hay các giám định viên hoặc chuyên gia<sup>17</sup>. Khi chứng minh phải làm rõ được rằng quy tắc tập quán đó đáp ứng được các điều kiện sau: (1) tồn tại liên tục trong một khoảng thời gian nhất định; (2) được thiết lập trên cơ sở ưng thuận; (3) được một cộng đồng nhất định thừa nhận; (4) có khả năng xác định quyền và nghĩa vụ giữa các bên trong một hoàn cảnh nhất định; (5) hợp lý; (6) phù hợp với các quy tắc tập quán khác; và (7) không chống lại các quy định của văn bản pháp luật. Các điều kiện phải được làm thỏa mãn khi chứng minh như vậy là hệ quả tất yếu của các đặc tính hay yếu tố của tập quán pháp mà đã được nghiên cứu ở trên. Đối với thói quen ứng xử giữa các bên trong quan hệ hợp đồng, Ch. Pamboukis có dẫn rằng việc chứng minh là đủ khi làm rõ được trước đó trong cùng hoàn cảnh các bên ứng xử theo cùng một cách<sup>18</sup>. Tuy nhiên, nếu bên chứng minh tập quán bị phản chứng thì cần có một cơ chế để xác định việc có hay không quy tắc tập quán như vậy. Kinh nghiệm của pháp luật Pháp có thể cho chúng ta một gợi ý nào đó. Về việc áp dụng tập quán thương mại, pháp luật của Pháp chia ra hai trường hợp: *Thứ nhất*, nếu hai bên đương sự trong quan hệ hợp đồng làm cùng một ngành nghề kinh doanh mà không dẫn chứng được rõ ràng một quy tắc tập quán thì mặc nhiên được xem là căn cứ vào đó; và *thứ hai*, nếu họ không làm cùng một ngành nghề, thì lý lẽ của bên này cho rằng không biết tới tập quán của bên kia có thể được chấp nhận, trừ khi bên kia xuất trình trước tòa án giấy xác nhận của Phòng Thương mại hoặc của nghiệp đoàn về thói quen ứng xử liên quan<sup>19</sup>. Vấn đề chứng minh và phản chứng minh còn liên quan tới các điều kiện mà bên dẫn chứng tập quán phải làm thỏa mãn trong hoạt động chứng minh của mình. Việc nại ra tập quán hay thói quen ứng xử có thể

được tự do, nhưng việc thẩm tra của tòa án là hết sức cần thiết. Như vậy qua các nghiên cứu này có thể thấy trong vụ “Cây chà 19 tiếng”, tòa án chưa xem xét một cách thỏa đáng quy tắc tập quán được áp dụng.

Trong các giao dịch, nhầm lẫn có thể phải kể cả trường hợp nhầm lẫn về luật. Nhiều trường hợp nhầm lẫn về các quy tắc tập quán có thể xảy ra. Sự nhầm lẫn này trong hầu hết các nền tài phán không có hiệu lực bởi thi hành nguyên tắc *ignorantia juris haud excusata* (có nghĩa là không ai được xem là không biết luật). Unidroit hiện nay có suy tính rằng: các hệ thống pháp luật hiện đại ngày càng phức tạp gây khó khăn lớn cho thương mại quốc tế, nên định hướng là: sự nhầm lẫn về tình tiết của hợp đồng hoặc về pháp luật dẫn tới việc hình dung sai về tương lai của hợp đồng thì các quy định về nhầm lẫn được áp dụng<sup>20</sup>. Như vậy sự nhầm lẫn này có thể vẫn phải tính đến, tuy nhiên phụ thuộc vào sự phân loại tập quán. Gánh nặng chứng minh trong trường hợp này do người nại ra sự nhầm lẫn chịu.

Khi áp dụng tập quán có thể tạo ra tiền lệ, chẳng hạn phán quyết của tòa án trong vụ “Cây chà 19 tiếng” có thể tạo ra tiền lệ cho vấn đề đại diện - một chế định được xem là trung tâm của luật tư mà nhà làm luật Việt Nam có khuynh hướng kiểm soát chặt chẽ bằng các quy định của văn bản quy phạm pháp luật để bảo vệ quyền của người được đại diện. Vì vậy khi áp dụng tập quán thẩm phán cần có tầm nhìn rộng ra cả các chế định pháp luật khác.

Vấn đề cuối cùng đặt ra ở đây có lẽ là vấn đề còn nhiều tranh luận trên thế giới, mặc dù không nền tài phán nào không phải đối diện thường xuyên với vấn đề đó. Khi giới thiệu về luật tư ở Québec (Canada) các nhà luật học so sánh có tiếng nhận định rằng, khó có thể tuyên bố vấn đề vị trí của tập quán pháp trong thứ

(17) Triệu Quốc Mạnh, *Pháp luật và dân luật đại cương*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 2000, tr. 162.

(18) Ch. Pamboukis, “The concept and function of usages in the United Nation Convention on the International Sale of Goods”, *Journal of Law and Commerce*, Vol. 25:107, p. 125.

(19) Francis Lemeunier, *Nguyên lý và thực hành luật thương mại, luật kinh doanh*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1993, tr. 17

(20) Unidroit, *Bộ nguyên tắc của Unidroit về hợp đồng thương mại quốc tế 2004, bản dịch tiếng Việt với sự tài trợ của Tổ chức quốc tế Pháp ngữ*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005, tr. 172.



tự các loại nguồn pháp luật tại đây<sup>21</sup>. Các nền tài phán khác nhau cũng có những quan niệm khác nhau về vấn đề thứ tự như vậy. Bộ luật Thương mại Czech 1996 tại Điều 1 có các quy định về phạm vi của Bộ luật Thương mại và thứ tự ưu tiên các loại nguồn như sau:

“(1) Bộ luật này quy định về quy chế thương nhân, quan hệ hợp đồng thương mại, và một số quan hệ khác liên quan tới các hành vi thương mại.

(2) Các quan hệ pháp lý được đề cập tới tại khoản 1 nói trên phụ thuộc vào các quy định của Bộ luật này. Nếu chứng minh được không thể giải quyết vấn đề nào đó theo các quy định của Bộ luật này, thì giải quyết theo các quy định của Bộ luật Dân sự. Nếu vấn đề như vậy không thể được giải quyết theo các quy định của Bộ luật Dân sự, thì phải được xem xét phù hợp với thói quen thương mại, và trong trường hợp không có thói quen đó, thì phải theo các nguyên tắc của Bộ luật này”.

Bộ luật Thương mại Nhật Bản 1899 tại Điều 1 đưa ra một thứ tự ưu tiên các loại nguồn khác với quan niệm trên của Cộng hòa Czech. Điều luật này xác định nếu vấn đề thương mại mà không được Bộ luật Thương mại quy định thì áp dụng luật tập quán thương mại; và nếu không có một luật tập quán như vậy thì áp dụng các quy định của Bộ luật Dân sự. Các quy định này có lẽ xuất phát từ việc phân biệt khá rõ giữa luật dân sự và luật thương mại, và coi các quy tắc của luật thương mại là tổng thể các quy tắc được chứa đựng trong các loại nguồn khác nhau (có nghĩa là văn bản quy phạm do cơ quan lập pháp làm ra và tập quán pháp). Bộ luật Dân sự Cộng hòa Czech có khuynh hướng coi tập quán hay thói quen thương mại chỉ là một loại nguồn bổ sung cho các văn bản quy phạm pháp luật, và đề cao mối quan hệ rất gắn gũi giữa đạo luật dân sự

và đạo luật thương mại. Quan niệm của Cộng hòa Czech gắn gũi với quan niệm của nhiều học giả Việt Nam hiện nay. “Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật” của Trường Đại học Luật Hà Nội, sau khi luận giải về nguồn gốc và vai trò của tập quán pháp, cho rằng: “Vì vậy, về mặt nguyên tắc, hình thức tập quán pháp không có khả năng thể hiện được bản chất của pháp luật xã hội chủ nghĩa, không thể trở thành một hình thức cơ bản của pháp luật xã hội chủ nghĩa”. Bên cạnh đó, Giáo trình này cũng nhắc tới trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội, có những tập quán tiến bộ thể hiện truyền thống và đạo đức dân tộc được Nhà nước xã hội chủ nghĩa tôn trọng và tạo điều kiện cho chúng phát huy tác dụng<sup>22</sup>.

Tuy nhiên, các nhà luật học so sánh ở Hoa Kỳ tóm lược, trong học thuyết về nguồn của pháp luật theo truyền thống Civil Law, tập quán pháp thường được xếp là một loại nguồn chính yếu của pháp luật, nhưng bị xem nhẹ trong thực tiễn<sup>23</sup>. Vấn đề là luật thương mại có nguồn gốc từ các quy tắc tập quán của các thương nhân. Nhưng khi được pháp điển hóa phần nào, người ta vô tình đã quên đi nguồn gốc của các quy tắc đó và cả các quy tắc tập quán khác. Hai nhà luật học so sánh lớn là René David và John E.C. Brierley đã nhắc nhở rằng, tập quán có vai trò ảnh hưởng lớn trong tất cả các hệ thống pháp luật; và trong quá trình phát triển và áp dụng pháp luật, các nhà làm luật, các thẩm phán hay các tác giả, như một vấn đề thực tế, nhiều hay ít đều bị dẫn dắt bởi ý tưởng và tập quán của cộng đồng. Hai ông còn cho rằng, trong quan niệm về pháp luật theo trường phái của Mác, tập quán cũng có vai trò tương tự bởi nội dung của pháp luật do điều kiện sinh hoạt vật chất tạo thành kết cấu hạ tầng quyết định<sup>24</sup>.

Kinh nghiệm về luật thương mại của Hoa Kỳ cho thấy vai trò to lớn của tập quán pháp

(21) John E. C. Brierley, Roderick A. Macdonald, *Quebec Civil Law- An Introduction to Quebec Private Law*, Emond Montgomery Publications Limited, Toronto, Canada, 1993, p. 119.

(22) Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2009, tr. 354.

(23) Mary Ann Glendon, Paolo G. Carozza, Colin B. Picker, *Comparative Legal Traditions in a Nutshell*, Third edition, Thomson West, 2008, p. 131

(24) René David and John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in the World Today*, Secon Edition, The Free Press, New York . London. Toronto. Sydney. Tokyo. Singapore, 1975, p. 118.



trong việc phát triển thương mại. Mục đích, chính sách và hướng giải thích của Bộ luật Thương mại Nhất thể (UCC) ở xứ sở này là: (1) đơn giản hóa, minh bạch hóa và hiện đại hóa pháp luật điều chỉnh các giao dịch thương mại; (2) cho phép mở rộng hoạt động

**“Muốn cho các quy định của văn bản pháp luật đi vào đời sống hay được sự thừa nhận của người dân thì việc xây dựng chúng cần dựa trên những chính sách pháp luật cân đối tối đa các lợi ích của mỗi và mọi người mà phần nào đó thể hiện dưới dạng đồng thuận xã hội, và bản thân chính sách đó chỉ có thể có được khi mọi người dân đều có thể tham gia vào quy trình đưa ra sáng kiến và thiết kế chính sách. Để thấy rõ hơn vai trò của tập quán trong mối liên hệ với đạo luật, có thể đề cập tới nhận định rằng một khi tập quán có giải pháp ngược lại với đạo luật thì có thể xem đạo luật đó đã lỗi thời, có nghĩa là khi đạo luật lỗi thời thì tập quán lên tiếng”**

cộng đồng có tập quán đó ý thức được lợi ích của mình trong việc ứng xử phù hợp với ước muốn của thành viên khác và đổi lại các thành viên khác cũng ứng xử phù hợp với ước muốn của anh ta. Như vậy tập quán pháp phát triển trên nền tảng có đi có lại<sup>27</sup>. Điều

thương mại thông qua tập quán, thói quen ứng xử và thỏa thuận giữa các bên; và (3) nhất thể hóa pháp luật giữa các nền tài phán khác nhau<sup>25</sup>. Như vậy, tập quán và thói quen ứng xử ở Hoa Kỳ có vai trò là một chính sách lớn trong việc thúc đẩy thương mại. Nó được kết hợp nhuần nhuyễn với pháp luật hiện đại trong một chỉnh thể để bổ khuyết cho nhau, một mặt nhằm đáp ứng các nhu cầu của xã hội hiện đại, mặt khác giữ vững sự ổn định. Ngày nay có nhiều công trình nghiên cứu về tập quán pháp ở tầm cỡ lý luận lớn và chuyên sâu. Tiêu biểu như Bruce L. Benson đã phân chia pháp luật thành hai loại là độc đoán pháp và tập quán pháp. *Loại thứ nhất* ấn định từ trên xuống bởi cơ quan lập pháp hoặc những người có thẩm quyền khác và thường yêu cầu sự trợ giúp của thiểu số có quyền lực để thi hành. *Loại thứ hai* (tập quán pháp) được phát triển từ dưới lên yêu cầu sự thừa nhận rộng rãi<sup>26</sup>. Tập quán pháp được thừa nhận rộng rãi bởi mỗi thành viên trong

đó cho thấy tập quán mang trong mình nó yếu tố dân chủ sâu sắc hơn luật thành văn, và đưa ra những gợi ý rất hữu ích cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Muốn cho các quy định của văn bản pháp luật đi vào đời sống hay được sự thừa nhận của người dân thì việc xây dựng chúng cần dựa trên những chính sách pháp luật cân đối tối đa các lợi ích của mỗi và mọi người mà phần nào đó thể hiện dưới dạng đồng thuận xã hội, và bản thân chính sách đó chỉ có thể có được khi mọi người dân đều có thể tham gia vào quy trình đưa ra sáng kiến và thiết kế chính sách. Để thấy rõ hơn vai trò của tập quán trong mối liên hệ với đạo luật, có thể đề cập tới nhận định rằng một khi tập quán có giải pháp ngược lại với đạo luật thì có thể xem đạo luật đó đã lỗi thời<sup>28</sup>, có nghĩa là khi đạo luật lỗi thời thì tập quán lên tiếng.

Thứ bậc ưu tiên áp dụng của tập quán pháp nhiều khi còn vượt trên văn bản pháp luật. Chẳng hạn ở một số địa phương của

(25) Bradford Stone, *Uniform Commercial Code, Third Edition*, ST. Paul, Minn. West Publishing Co., 1989, p. 5.

(26) Bruce L. Benson, *Customary Law with Private Means of Resolving Disputes and Dispensing Justice: "A Description of a Modern System of Law and Order without State Coercion"*, *The Journal of Libertarian Studies*, Vol. IX, No. 2, 1990; See Mark Sulkowski, *Customary Law*, [http://jim.com/custom.htm], 10/18/2009.

(27) See Mark Sulkowski, *Customary Law*, [http://jim.com/custom.htm], 10/18/2009.

(28) Triệu Quốc Mạnh, *Pháp luật và dân luật đại cương*, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, 2000, tr. 158.



Tây Ban Nha không áp dụng Bộ luật Dân sự đối với những vấn đề mà đã được tập quán địa phương điều tiết<sup>29</sup>. Thực tiễn áp dụng Công ước Viên về mua bán hàng hóa quốc tế 1980 cho thấy trong một số trường hợp tập quán và thói quen thương mại được ưu tiên áp dụng hơn các quy định của Công ước quốc tế<sup>30</sup>. Bộ luật Dân sự Bắc Kỳ 1931 tại Điều thứ 1453 đã cho phép duy trì một số phong tục, tập quán riêng biệt của các dân tộc ít người ở phía Bắc, có nghĩa là tập quán pháp trong chừng mực nào đó theo Bộ luật này có thứ tự ưu tiên áp dụng cao hơn đạo luật.

Trên mảnh đất Việt Nam có nhiều dân tộc anh em đang sinh sống với những nét văn hóa riêng được duy trì phần nào bởi các tập quán. Việc giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc, sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế do Đảng khởi xướng đã

được đưa vào các quan điểm nguyên tắc về tập quán pháp trong Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị. Các quan điểm này hoàn toàn sáng suốt và đúng đắn. Tuy nhiên việc nghiên cứu triển khai chưa đồng bộ và thực tiễn thi hành còn có những lúng túng nhất định như đã phân tích ở trên. Vì vậy trước hết cần thay đổi quan niệm về tập quán pháp trong lý luận pháp luật ở Việt Nam hiện nay, đặc biệt phải làm rõ mối quan hệ giữa tập quán pháp và nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa. Các vấn đề pháp lý nêu trên cần phải được nghiên cứu cụ thể hơn và triển khai đầy đủ, cùng với việc nghiên cứu áp dụng tiên lệ pháp. Ở đây không thể bỏ qua việc giám sát chặt chẽ việc áp dụng tập quán pháp để bảo đảm cụ thể hóa nghiêm chỉnh và đúng đắn quan điểm nguyên tắc về tập quán pháp của Nghị quyết số 48- NQ/TW của Bộ Chính trị. ■

(29) Mary Ann Glendon, Paolo G. Carozza, Colin B. Picker, *Comparative Legal Traditions in a Nutshell*, Third edition, Thomson West, 2008, p. 131.

(30) Ch. Pamboukis, "The concept and function of usages in the United Nation Convention on the International Sale of Goods", *Journal of Law and Commerce*, Vol. 25:107, p. 109.

## MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN ...

(Tiếp theo trang 61)

Bên cạnh những kết quả kể trên, qua hơn bốn năm triển khai Nghị quyết số 48-NQ/TW, thực tiễn cũng đã cho thấy hệ thống pháp luật và việc thực thi pháp luật còn rất nhiều bất cập so với yêu cầu phát triển của đất nước. Mặt khác, các định hướng và giải pháp của Nghị quyết số 48-NQ/TW chủ yếu tập trung vào giai đoạn 2005-2010, còn thiếu những định hướng "có tầm nhìn" và các giải pháp cụ thể cho giai đoạn 2011-2020, nhất là khi Việt Nam bước vào triển khai các nhiệm vụ kinh tế, xã hội sẽ được đề ra trong Chiến lược phát triển kinh

tế xã hội giai đoạn 2011-2020. Chính vì vậy, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thành lập Ban chỉ đạo sơ kết Kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW nhằm đánh giá toàn diện, khách quan, đúng đắn về việc thực hiện Nghị quyết trong 5 năm qua, đồng thời đánh giá nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật trong thập kỷ tới. Trên cơ sở đó, đưa ra các đề xuất, kiến nghị nhằm xác định và cụ thể hoá các định hướng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 2011-2020 trong Nghị quyết số 48-NQ/TW, đảm bảo lồng ghép các mục tiêu, nội dung chiến lược về hoàn thiện pháp luật và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa vào Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011- 2020, đồng thời phục vụ trực tiếp cho nhiệm vụ trước mắt là xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XIII (2011-2016). ■



# LẬP PHÁP TRONG BỐI CẢNH VĂN HÓA VIỆT NAM

■ BÙI NGỌC SƠN \*

## 1. Từ hai hiện tượng: váy và áo dài

Có một câu đố cổ dành cho trẻ em Việt ngày xưa : “Cái thúng mà thúng hai đầu, bên ta thì có bên Tàu thì không?” Đố là gì? Trả lời: Cái váy. Xin thưa ngay: Cái váy là chuyện nhỏ, văn hoá từ chuyện cái váy lại là chuyện khác, không nhỏ. Trước thời Bắc thuộc, phụ nữ Việt Nam mặc váy chứ không mặc quần. Theo truyền thuyết, vào thời Hùng Vương ở Việt Nam, đàn ông đóng khố, đàn bà mặc váy kín (váy chui) hoặc váy mở (váy quần)<sup>1</sup>. Theo *Đại Việt sử ký toàn thư*, năm 1414, nhà Minh cấm con trai, con gái không được cắt tóc; đàn bà con gái thì mặc áo ngắn, quần dài, theo phong tục phương Bắc. Nhằm đồng hóa người Việt, nhà Minh bắt người dân ăn mặc như người Hoa, đàn bà con gái không được mặc váy mà phải mặc quần như người Hoa. Sau khi Lê Lợi cùng toàn dân đánh đuổi được giặc Minh, giành được độc lập, đến thời vua Lê Huyền Tông có lệnh cấm đàn bà con gái không được mặc áo có thắt lưng và mặc quần có ống chân<sup>2</sup>. Như vậy có nghĩa là cấm đàn bà con gái không được mặc quần như người Hoa, mà trở lại cách mặc váy của người nước ta. Đến thời vua Minh Mạng, với các lý do lịch sử và có thể là do tâm lý vọng ngoại, nhà vua lại bắt phụ nữ ta ăn mặc như người Hoa: mặc quần chứ không được mặc váy. “Tháng Tám

có chiếu vua ra, cấm quần không đày người ta hũu hùng. Không đi thì chợ không đông, đi thì bóc lột quần chồng sao đang”. Nhưng “phép vua thua lệ làng”, Đào Duy Anh cho biết: “Đời Minh Mệnh có lệnh đàn bà đàn ngoài phải mặc quần, nhưng chỉ những người giàu sang ở thành thị tuân theo, chứ ở nhà quê thì đến ngày nay đàn bà cũng vẫn mặc váy”<sup>3</sup>. Nguyễn Dur hóm hình chua thêm: “Vua nói vua nghe, váy bà bà mặc. Minh Mạng làm sao mà đưng đưng vào cái váy của các bà nhà quê đàn ngoài! Trong lúc tỉnh thành xô xao kháo nhau cởi váy mặc quần thì thôn quê miền Bắc vẫn khư khư giữ cái váy”<sup>4</sup>.

Thế nhưng, với chiếc áo Tây thì tình hình lại khác hẳn. Áo dài tân thời ra đời ở Việt Nam vào những năm 30 của thế kỷ trước, là sản phẩm của sự cách tân áo dài truyền thống năm thân và tứ thân. Nhà văn hóa Hữu Ngọc nhận xét: “Chiếc áo dài những năm 1930 nói lên ý thức giác ngộ của phụ nữ, chống lại quan niệm trọng nam khinh nữ của Khổng học. Đó là một bản tuyên ngôn phụ nữ có tính cách riêng của mình, đòi tự do sinh hoạt xã hội, muốn phô bày cái đẹp thân thể. Áo dài là một sự “tiếp biến” (acculturation) thành công: áo dài truyền thống đã kết hợp hài hòa với thời trang hiện đại phương Tây, vẫn được thế giới đánh giá là “áo dài dân tộc Việt Nam”<sup>5</sup>. Từ các *me* Tây cho đến các cô giáo, nữ sinh, áo dài tân thời được

(\* *Khoa Luật - Đại học quốc gia Hà Nội.*

(1) *Thời đại Hùng Vương*, Nxb. Khoa học xã hội, 1976, tr.177.

(2) *Nhất Thanh, Đất lề quê thói*, Đại Nam, tr. 206.

(3) *Đào Duy Anh, Việt Nam văn hóa sử cương*, Nxb. Hội nhà văn, H, 2000, tr.197.

(4) *Nguyễn Dur, Khơi lại dòng xưa (nghiên cứu - biên khảo)*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2006, tr. 168.

(5) *Hữu Ngọc, Lãng du trong văn hóa Việt Nam*, Nxb. Thanh niên, H, 2006, tr.789.





tiếp nhận vì nó là sản phẩm của sự tiếp nhận xu hướng trang phục phương Tây trên nền tảng trang phục truyền thống Việt Nam.

Như vậy, người Việt không từ chối các yếu tố thuộc văn hóa ngoại sinh. Tiến sĩ H.R. Ferraye cho rằng, nét đặc sắc của văn hóa Việt Nam là tính cách *không chối từ* (non refus) của nó<sup>6</sup>. Văn hóa Việt Nam có tính mở: sẵn sàng đón nhận những luồng sinh khí văn hóa đến từ phương Đông cũng như phương Tây. Tuy nhiên, nhiều nhà nghiên cứu văn hóa học đã khẳng định một đặc trưng trong sự tiếp biến văn hóa ở Việt Nam là các yếu tố văn hóa ngoại sinh chỉ được tiếp nhận ở Việt Nam *khi nó được Việt hóa*. CL.Palazzoli, một nhà ngoại giao Pháp ở Hà Nội nhận xét: “Tính độc đáo của quá trình Việt Nam chính là ở chỗ này: sự hấp thu những ảnh hưởng bên ngoài được tiến hành thông qua một công trình tinh luyện chuyển hóa làm cho chúng thích nghi, những ảnh hưởng ấy được tích lũy một cách nhuần nhuyễn, trong khi những nét dân tộc chủ yếu không hề bị giản lược, những nét khiến cho đến nay Việt Nam vẫn giữ được bản sắc của mình, mặc dù có những cố gắng ngoại lai nhằm nô dịch hóa hoặc chia cắt”<sup>7</sup>. Từ su hào, bắp cải cho đến Thơ Mới, tranh sơn mài, tân nhạc, cải lương... giới văn hóa học đã đưa ra nhiều dẫn chứng về âm thực, văn học, hội họa, điêu khắc, âm nhạc... để khẳng định nguyên lý tiếp biến văn hóa ở Việt Nam: tái cấu trúc các yếu tố văn hóa ngoại sinh trong môi trường

đặc thù của Việt Nam. Tiến trình lập pháp trong truyền thống Việt Nam cũng là một minh chứng rõ ràng cho nguyên lý tiếp biến văn hóa đó.

## 2. Tính chất “không chối từ” của truyền thống lập pháp ở Việt Nam

Cùng như đối với nhiều yếu tố văn hóa ngoại sinh khác (Nho giáo, Phật giáo, Đạo giáo, chủ nghĩa Mác...), người Việt “*không chối từ*” pháp luật của nước ngoài từ xưa cho đến nay.

Không có những cứ liệu lịch sử rõ ràng cho thấy khi người Việt lập quốc thời Hùng Vương đã có luật thành văn hay chưa. Nhưng có lẽ, người Việt lần đầu tiên tiếp xúc với pháp luật thành văn là pháp luật nước ngoài, có thể là với pháp luật Trung Quốc từ khi Triệu Đà xâm lược nước ta. Vũ Văn Mẫu suy luận: “Một khi Triệu Đà sáp nhập lãnh thổ của nước Âu Lạc vào ba quận Nam Hải, Quế Lâm và Tượng Quân để làm thành nước Nam Việt, tất nhiên phải đặt luật lệ mới, để xác định quyền hành của mình trên toàn lãnh thổ quốc gia mới ấy... Nền luật pháp mà Triệu Đà đã ban hành tất nhiên chịu ảnh hưởng nặng nề của Trung Hoa, nếu như không phải là hoàn toàn rập khuôn theo pháp luật ấy”<sup>8</sup>. Dẫn lại những hình phạt được đề cập trong *Đại Việt sử ký toàn thư*, được áp dụng ở Việt Nam vào thời kỳ này, là *trở mặt, cắt mũi*, vốn là những hình phạt hà khắc của nhà Tần, Vũ Văn Mẫu cho rằng, pháp luật được Triệu Đà áp dụng ở Nam Việt là Tần luật. Sau đó, khi nhà Tây Hán xâm chiếm Nam Việt, dân tộc Lạc Việt sống trên lãnh thổ Nam Việt, cũng bị Tây Hán đô hộ trong 150 năm từ 111 trước CN đến cuộc khởi nghĩa của Hai Bà Trưng vào năm 40. Hán tộc thực hiện chính sách đồng hóa triệt để trong thời kỳ này, nên luật Nhà Hán, gọi là *Cửu Chương Luật* - được soạn dưới thời Hán Cao Tổ - cũng được áp dụng cho dân Lạc Việt. Sau Trưng Vương, thời kỳ Bắc thuộc kéo

(6) Dẫn theo: Trần Quốc Vượng, *Văn hoá Việt Nam, tìm tòi và suy ngẫm*. Nxb. Văn hoá dân tộc và Tạp chí Văn hoá nghệ thuật, H, 2000, tr. 36.

(7) *Nước Việt Nam giữa hai huyền thoại* (1981), Dẫn theo Hữu Ngọc, *Lãng du trong văn hóa hóa Việt Nam*. Nxb. Thanh niên, H, 2006, tr. 806-807.

(8) Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam và tư pháp sử diễn giảng*, Quyển thứ nhất, Tập một, Sài Gòn, 1975, tr.127.



dài 9 thế kỷ (43-939) từ thời Đông Hán đến hết đời Đường ở Trung Quốc. Do chính sách đồng hóa của chính quyền phương Bắc, luật pháp được tăng cường như một công cụ đồng hóa. Bộ luật của Nhà Hán vẫn tiếp tục được sử dụng để đồng hóa người Việt cho đến khi nhà Hán sụp đổ. Như vậy, luật Tần, rồi Hán được du nhập một cách cưỡng bức vào nước ta cùng với mưu đồ đồng hóa của ngoại bang.

Một sự mượn luật chủ động thực sự diễn ra sau khi nước ta giành được độc lập. Thời nhà Lý (1010-1225), một bộ *Hình luật* đã được ban hành dưới triều Lý Thái Tông. Tiếc rằng, do chiến tranh, bộ luật này ngày nay không còn nữa. Tuy nhiên, pháp luật nhà Lý không chỉ có bộ luật này. Các triều vua sau còn ban hành một số điều khoản pháp luật hiện đang được ghi trong sách sử. Vũ Văn Mẫu đưa ra những chứng cứ cho rằng, pháp luật của nhà Lý có vay mượn từ pháp luật Trung Quốc, nhất là bộ luật nhà Đường (Đường Luật sở nghi). Chứng cứ thứ nhất là: luật của nhà Lý quy định người già cả hay trẻ con niên thiếu phạm tội thì được xử nhẹ. Trường hợp giảm khinh này vốn mượn trong luật nhà Đường. Chứng cứ thứ hai là: theo sử chép lại, bộ luật triều Lý rất khoan hồng cho phạm nhân được chuộc tội bằng tiền, trừ phạm vào tội thập ác. Đây cũng là một điều khoản mượn ở luật nhà Đường (quyển 1 điều 14). Một chứng cứ đáng chú ý nhất là điều khoản về tội thập ác. Tội thập ác ở Trung Quốc mới được đặt ra dưới đời nhà Tề (479-502) và đến đời Tùy thì được bỏ cứu. Song phải đến đời nhà Đường, tội thập ác mới được quy định rõ ràng lần đầu tiên trong bộ hình luật<sup>9</sup>. Những chứng cứ này cho thấy nhà Lý đã chủ động “cấy luật” của nhà Đường vào Việt Nam.

Đến thời nhà Trần, việc mượn luật của Trung Hoa còn mạnh mẽ hơn trong thời nhà Lý. Sử sách có chép lại rằng, dưới triều Trần có hai bộ luật được ban hành. Bộ luật đầu tiên là *Quốc triều thông chế* do Trần Thái Tông (1225-1258) ban hành năm 1230. Bộ luật thứ

hai dưới triều Trần do Trần Dụ Tông (1341-1369) ban hành năm 1341, gọi là bộ *Hình thư*. Cả hai bộ luật này, do khói lửa của chiến tranh, nên toàn văn không còn lưu truyền đến hiện nay, chỉ còn được nhắc đến trong sử sách. Về mặt nội dung, theo Phan Huy Chú, tuy không biết rõ các điều khoản, nhưng hai bộ luật này là châm chước theo luật nhà Đường và nhà Tống, chỉ thay đổi ít nhiều các hình luật.

Ngô Thi Sĩ trong *Việt sử tiêu án* cho biết rằng, đến thời kỳ mạt vận, nhà Trần đã bắt chước luật của nhà Tống trong 12 năm. Sau khi giết Dương Nhật Lệ cướp ngôi nhà Trần, vua Trần Nghệ Tông đã thiết lập lại chế độ như cũ (1370). Vua nói: “Tiền triều ta lập quốc cũng đã có pháp độ riêng, không theo nhà Tống vì rằng Nam và Bắc mỗi bên làm vua một nước, không nên rập theo của họ. Trong năm Đại trị, bọn thư sinh làm việc nước không hiểu rõ sơ ý, khi lập pháp liền bỏ cả pháp độ cũ của tổ tiên, theo về tục Bắc. Nay là lúc sở chính, nhất thiết theo lệ năm Khai thái”. Theo lời vua nói thì trong năm Đại trị, nhà Trần theo bắt chước luật của nhà Tống. Theo sử liệu, thời kỳ trị vì của vua Trần Dụ Tông chia làm hai gian đoạn: niên hiệu Thiên Phong (1314-1357); và niên hiệu Đại trị (1358-1369.) Đầu niên hiệu Thiệu Phong, Trần Dụ Tông đã cho ban hành bộ *Hình thư*. Nhưng sau, sang niên hiệu Đại trị, vua đã gạt bộ luật này ra, và bắt chước luật của nhà Tống. Bình luận về việc này, Vũ Văn Mẫu cho rằng sự kiện này đánh dấu một sự suy vi của nhà Trần về phương diện chính trị, để có thể dự đoán trước được sụp đổ của triều đại<sup>10</sup>.

Sang triều đại nhà Lê (1428-1788), việc cấy luật nước ngoài thể hiện rõ nét nhất trong việc du nhập tư tưởng chính trị pháp luật của Nho giáo và pháp luật của các nhà Đường, Tống, Minh bên Trung Quốc.

Nho giáo Trung Quốc được du nhập vào Việt Nam từ thời Bắc thuộc nhưng phải đến thời nhà Lê thì Nho giáo mới chính thức bước vào vũ đài chính trị và luật pháp. Nếu dưới

(9) Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam và tư pháp sử diễn giảng, Quyển thứ nhất, Tập một, Sài Gòn, 1975, tr.165-166.*

(10) Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam và tư pháp sử diễn giảng, Quyển thứ nhất, Tập một, Sài Gòn, 1975, tr.206.*



thời Lý, quan lại chủ yếu là quý tộc họ Lý, và nếu dưới thời Trần, quan lại chủ yếu là quý tộc họ Trần, thì từ thời nhà Hồ, mà đặc biệt là thời Lê Sơ, vai trò của giới quý tộc trong đời sống chính trị hầu như không còn đáng kể nữa. Bây giờ, quý tộc họ Lê tuy được hưởng những đặc quyền và đặc lợi kinh tế rất lớn lao, nhưng họ không còn được nắm những chức vụ then chốt trong triều đình cũng như trong chính quyền địa phương như ở thời Lý và thời Trần. Có thể nói rằng, tất cả quan lại thời Lê Sơ đều xuất thân từ khoa bảng Nho giáo. Ngay cả quan võ cũng phải học, phải thi, có đỗ mới được bổ nhiệm. Và, một trong những nội dung học và thi cử của võ quan lúc này là chương trình khai tâm về Nho giáo<sup>11</sup>. Như vậy, đỉnh cao của sự chiếm lĩnh trong địa hạt chính trị của Nho giáo là thời nhà Lê Sơ. Nền quân chủ thời kỳ này được mệnh danh là nền quân chủ Nho giáo. Sách của nhà Nho như *Tứ Thư*, *Ngũ Kinh* được coi là khuôn vàng thước ngọc cho việc tuyển chọn quan lại. Về nội dung các nguyên lý chính trị của Nho giáo được áp dụng trong việc tổ chức và vận hành của nền quân chủ phong kiến: nhân trị, tôn quân quyền, chính danh, tam cương, ngũ thường, bát điều mục... Nhà Lê còn có nhiều biện pháp khác để phổ biến Nho giáo trong dân chúng. Nhà nước thường xuyên ban hành các điều lệnh và lễ giáo trong nhân dân (như về hôn nhân, về quan hệ vợ chồng, về tang lễ) buộc các quan chức địa phương phải giảng giải và theo dõi việc thực hiện. Giáo lý Nho giáo cũng được đưa vào các huấn điều (24 huấn điều của Lê Thánh Tông) và các xã trường có nhiệm vụ hàng năm đọc và giảng cho xã dân<sup>12</sup>.

Lê Thánh Tông đã ban hành bộ *Quốc triều hình luật* nổi tiếng, mà dân gian thường gọi theo niên hiệu ban hành là *Luật Hồng Đức*, năm Quý Mão (1483). Bộ cổ luật này cũng được xây dựng trên tinh thần Nho giáo. Bộ luật nhà Lê được mô phỏng chủ yếu theo bộ

luật nhà Đường và có mượn một số điều khoản từ các bộ pháp chế nhà Tống, và nhà Minh.

Sang triều Nguyễn, Gia Long “cấy” luật của nhà Thanh ở Trung Quốc một cách thô thiển, không còn tôn trọng tính cách dân tộc, khi ban hành bộ Hoàng Việt Luật lệ (cũng gọi là Bộ luật Gia Long).

Sang thời Pháp thuộc, luật phương Tây, mà cụ thể là luật của Pháp, bắt đầu được cấy vào Việt Nam cùng với chính sách đồng hóa của thực dân Pháp. Pháp luật thời kỳ này rất phức tạp. Mỗi địa phương ở Bắc Kỳ, Trung Kỳ, Nam Kỳ áp dụng những bộ luật khác nhau. Các tòa án Pháp được thiết lập trên lãnh thổ Bắc Kỳ và Trung Kỳ thuộc quyền nội trị của vua Việt Nam nhưng lại được quyền áp dụng luật của Pháp khi xét xử.

Nhà cầm quyền Pháp đặc biệt quan tâm đến việc lập pháp và pháp luật Pháp được dịp cấy vào môi trường Việt Nam. Có thể kể đến những Bộ luật mới áp dụng cho người Việt được Pháp biên soạn như bộ *Dân luật giản yếu* năm 1883 áp dụng ở Nam Kỳ; các bộ *Bắc kỳ pháp viện biên chế*, *Dân sự thương sự tố tụng*, *hình sự tố tụng*, *hình sự*, bộ *Luật hộ* năm 1931 áp dụng ở Bắc Kỳ; bộ *Luật hộ* ở áp dụng ở Trung Kỳ phỏng theo Bộ dân luật Bắc Kỳ 1931 dưới sự cố vấn pháp luật của người Pháp (Collet)<sup>13</sup>.

### 3. Bối cảnh hóa luật nước ngoài trong môi trường văn hóa Việt Nam

Với tinh thần dễ ứng biến của văn hóa nhu đạo, người Việt không tiếp nhận một cách nguyên mẫu các yếu tố ngoại sinh trong đó có pháp luật nước ngoài. Pháp luật nước ngoài không phù hợp với môi trường Việt Nam dù có được miễn cưỡng du nhập vào Việt Nam cũng không được người dân chấp nhận trên thực tế.

Có thể dễ nhận thấy rằng, cuộc tiếp xúc đầu tiên của người Việt với luật nước ngoài là tiếp xúc cưỡng bức. Người Việt không chủ động mượn luật nước ngoài, mà luật nước ngoài

(11) Nguyễn Khắc Thuần, *Tiến trình văn hoá Việt Nam từ thời thượng đế đến thế kỷ thứ XIX*, Nxb. Giáo dục, H, 2007, tr.293.

(12) Trương Hữu Quýnh, Đinh Xuân Lâm, Lê Mậu Hãn (chủ biên), *Đại cương Lịch sử Việt Nam (toàn tập)*. Nxb. Giáo dục, H, 2006, tr.330.

(13) Vũ Quốc Thông, *Pháp chế sử Việt Nam, Tủ sách đại học*, Sài gòn, 1973, tr. 462-464.





được ngoại bang đem “cây” một cách cưỡng bức vào nước ta. Dẫn lại quan điểm của Tiến sĩ H.R. Ferraye cho rằng, nét đặc sắc của văn hóa Việt Nam là tính cách *không chối từ* (non refus) của nó, giáo sư Trần Quốc Vượng viết thêm: “Thực ra, nó chỉ có một chối từ: sự đồng hóa cưỡng bức”<sup>14</sup>. Trong địa hạt pháp luật, điều này thể hiện rất rõ. Những nỗ lực cấy luật Tần, Hán vào đất ta của ngoại bang đã thất bại bởi lẽ không phù hợp với truyền thống của dân Lạc Việt.

Đời sống luật pháp của dân Lạc Việt trước khởi nghĩa Hai Bà Trưng thật khó khảo cứu bởi tư liệu hiếm hoi. Vũ Văn Mẫu dựa vào một số sử liệu của ta và của Trung Quốc để kết luận rằng vào thời này, dân Lạc Việt sống theo luật của riêng mình. Thứ nhất, do Triệu Đà đóng đô ở Phiên Ngung (Quảng Tây) rất xa đất nước ta và chia Âu Lạc thành hai quận Giao Chỉ và Cửu Chân, tại mỗi quận chỉ đặt một quan Điền sứ để coi việc chính trị, hành chính, và một quan Tả tướng coi việc quân sự; còn các quý tộc vẫn giữ được thái ấp và trực tiếp cai trị dân bản địa. Với quy cách địa phương tản quyền như vậy, quyền hành của các chức vị địa phương ở mỗi địa phương trên đất Âu Lạc vẫn được duy trì, nên dân Lạc Việt dưới sự quản trị của quý tộc cũ vẫn sống theo lẽ lối của riêng mình, không theo pháp luật do Triệu Đà ban hành. Thứ hai, khi Nhà Hán thôn tính Nam Việt, nhà Triệu sụp đổ, dân Âu Lạc cũng chịu chính sách đồng hóa mạnh mẽ của nhà Hán nhưng cũng có những cứ liệu lịch sử cho thấy người dân Âu Lạc vẫn sống theo những tập tục bản địa. Hơn một thế kỷ sau khi nhà Hán thôn tính Nam Việt, sử vẫn chép rằng, Tích Quang, Thái thú Giao Chỉ, và Nhâm Diệm, Thái thú Cửu Chân dạy dân ta các nghi lễ về giá thú. Như vậy có nghĩa là một thế kỷ đồng hóa, quan hệ giá thú của người Việt vẫn không theo luật của Trung Hoa. Sách Hậu Hán Thư của Trung Hoa chép về văn hóa của dân Lạc Việt có đoạn viết: “Người Giao Chỉ không phân biệt trưởng ấu... không biết lễ

giá thú... không biết đạo vợ chồng” Thực ra, Người Việt có quan niệm riêng về gia đình, giá thú, khác với người Trung Hoa. Người Trung Hoa không hiểu được nên mới quy dân ta không có đạo vợ chồng, không có phép tắc về giá thú. Sách Tam Quốc chí chép rằng, khi mới thuộc Hán, người Giao Chỉ ở huyện Mê Linh, Cửu Chân và Đô Lung, hễ anh chết thì em lấy chị dâu. Đây là đặc điểm của chế độ mẫu hệ của người Việt. Học giả L. Finol, trong một bài khảo cứu, cũng cho rằng dân Văn Lang trước thế kỷ thứ hai và thứ ba còn sống ở chế độ gia đình mẫu hệ và có tục đàn bà góa phải tái giá với anh, em chồng<sup>15</sup>.

Những dẫn chứng này cho thấy, luật pháp của người Trung Quốc không được cấy thành công vào môi trường văn hóa Việt Nam, nhất là trong địa hạt luật gia đình. Điều này là do luật được cấy không phù hợp với truyền thống văn hóa của người Việt. Một điển hình dễ thấy: luật hôn nhân gia đình theo chế độ phụ hệ của Trung Quốc không tương thích và không thay thế được chế độ hôn nhân theo mẫu hệ của người Việt.

Đến thời nhà Lý, luật nhà Lý mang nhiều bản sắc, không phải là một sự di thực nguyên mẫu luật nhà Đường. Điều này được làm nên bởi sự thịnh hành Đạo Phật dưới triều nhà Lý, và đặc điểm của văn hóa - xã hội Việt Nam.

Nhiều vị vua triều Lý đã đem tấm lòng từ bi, bác ái của nhà Phật đối đãi với dân chúng, tạo nên bản sắc của pháp luật Việt Nam thời kỳ này thay vì mượn triết lý trị quốc theo kiểu nhân trị của Nho giáo hay Pháp trị của Pháp gia bên Trung Hoa. Ví dụ, vua Lý Thánh Tông đã truyền lệnh đối đãi tử tế với những người đang bị giam nhưng tội chưa rõ (có vẻ giống với nguyên tắc suy đoán vô tội ngày nay). Thấm tinh thần nhà Phật, Lý Thánh Tông đưa ra chính sách hình sự xử khoan hồng đối với các tội phạm, bất kể trọng tội hay khinh tội, một điều không tìm thấy trong luật nhà Đường.

Điều tạo nên bản sắc luật nhà Lý không chỉ

(14) Trần Quốc Vượng, Văn hoá Việt Nam- tìm tòi và suy ngẫm. Nxb. Văn học, 2003, tr. 36.

(15) Theo: Vũ Văn Mẫu, Cổ luật Việt Nam và tư pháp sử điển giảng, Quyển thứ nhất, Tập một, Sài Gòn, 1975, tr. 129-132.



có từ ảnh hưởng của Phật giáo mà còn từ đặc điểm của văn hóa - xã hội Việt Nam. Nhà Lý đã ban hành những điều luật phù hợp với bối cảnh nền văn hoá nông nghiệp trồng lúa nước của người nông dân nước ta. Những dẫn chứng dưới đây có thể nói lên tính phù hợp với xã hội của luật pháp triều Lý.

Đối với cư dân nông nghiệp lúa nước, thì “tắc đất tắc vàng.” Tài sản lớn nhất của người nhà quê ta ngày xưa có lẽ là mấy miếng đất, mảnh vườn. Bần cùng bất đắc dĩ, người ta phải cầm cố, thậm chí là bán đất để tái thiết cuộc sống. Đa số những mâu thuẫn phát sinh trong làng xã cũng phát sinh từ đất. Do đó, các quan hệ giao dịch, kiện tụng liên quan đến bất động sản đặc biệt được chính quyền nhà Lý quan tâm điều chỉnh bằng luật. Phản ánh nhu cầu của xã hội, vua Lý Anh Tông (1138-1175) năm Nhâm Tuất 1142 đã ban hành một điều luật về việc kiện tụng và chuộc lại ruộng đất: “Các ruộng cày cấy đã đem cầm cố có thể chuộc lại trong một hạn là 20 năm. Các vụ tương tranh về điền thổ không thể xin vua xét xử sau thời hạn 5 hay 10 năm. Phàm vườn ruộng bỏ hoang, đã có người cày cấy, hoặc chỉ có hạn đòi lại trong hạn một năm. Trái lệnh này sẽ phải phạt 80 trượng. Kẻ nào tranh nhau ruộng ao mà đã thương hoặc đánh chết người sẽ bị phạt 80 trượng và sẽ bị tội đồ. Các ruộng ao tương tranh sẽ đền cho người bị thương hay bị giết. Các ruộng cày cấy hoặc bỏ hoang, đã có văn tự bán đứt không thể chuộc lại. Ai trái lệnh cũng phải phạt cùng một tội”<sup>16</sup>.

Làm lúa nước trong những mảnh ruộng manh mún, người Việt gắn thiết yếu với con trâu. Con trâu được coi là “đầu cơ nghiệp”. Dưới thời Lý Nhân Tông (1072-1127), các vụ trộm trâu, bò xảy ra ở nhiều làng mạc, khiến dân quê lâm ăn không được yên ổn. Năm 1117, Lý Nhân Tông ban hành một đạo luật về việc trộm trâu và thịt trâu, bò: “Kẻ nào ăn trộm và thịt trâu bò phải phạt 80 trượng và tội đồ làm

tang thất phụ, nghĩa là bị tội đồ ở các sở nuôi tằm. Ngoài ra còn phải hoàn lại giá tiền con vật. Các người lân bang không tố cáo phạm tội cũng sẽ bị phạt 80 trượng”<sup>17</sup>.

Từ những quy phạm về trộm trâu đến những quy phạm về cầm cố, bán đất, tố tụng về đất đai đều cho thấy tinh thần lập pháp vì xã hội, vì người dân. Xử phạt kẻ trộm trâu, nhà cầm quyền muốn bảo vệ lực lượng cày cấy cho mùa màng. Các quy phạm về đất đai cho thấy nhà cầm quyền đã bảo vệ quyền lợi của người nông dân: quyền của người lao động đối với đất bỏ hoang mà mình đã khai khẩn, quyền được chuộc lại đất đã cầm cố để tránh sự bóc lột của chủ nợ... Các quy phạm về tố tụng về đất đai cho thấy chủ trương việc này phải tiến hành nhanh chóng vì các tranh chấp đất đai càng kéo dài thì cảnh ảnh hưởng đến việc canh tác của nông dân.

Bộ luật Hồng Đức của nhà Lê là một điển hình nhất cho tinh thần bồi cảnh hóa luật nước ngoài trong môi trường dân tộc. Tính đặc thù của bộ luật nhà Lê được tìm thấy trong các chương 6, 7, và 8, không có một sự tương ứng nào trong các bộ luật của Trung Quốc. Chương 7 nói về luật thừa kế và những công việc nảy sinh từ điền sản, còn nội dung chính của chương 8 quan tâm đến sở hữu hương hoá. 772 điều, khoản trong bộ luật của nhà Lê nếu đem so sánh với 502 điều trong bộ luật của nhà Đường và 460 điều trong bộ luật của nhà Minh thì ít nhất cũng hơn hai bộ luật đó tới 220 điều. Isun Yu đã phát hiện ra có hơn 400 điều khoản có riêng ở bộ luật nhà Lê<sup>18</sup>. Mặc dù có sự tiếp thu pháp luật của Trung Quốc, nhưng các nhà lập pháp thời nhà Lê đã kết hợp với những đặc trưng của truyền thống dân tộc. Những quy phạm đặc thù của bộ luật thời nhà Lê phản ánh hệ thống các định chế riêng có xuất phát từ nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội của người Việt.

Bộ luật Hồng Đức một mặt tiếp thu các yếu

(16) Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam và tư pháp sử điển giảng, Quyển thứ nhất, Tập một, Sài Gòn, 1975, tr. 183.*

(17) Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam và tư pháp sử điển giảng, Quyển thứ nhất, Tập một, Sài Gòn, 1975, tr. 182.*

(18) Isun Yu, *Luật và xã hội Việt Nam thế kỷ XVII- XVIII, Nxb. Khoa học xã hội, H, 1994, tr. 81.*



tổ của Nho giáo, nhưng mặt khác, nó đã cố gắng “giải Nho giáo” để bảo vệ tính cách Việt, nhất là trong các quy định liên quan đến hôn nhân, gia đình. Tâm thức trọng phụ nữ của dân gian được phản ánh trong Luật Hồng Đức. Khi Bộ luật này chấp nhận quyền li dị chồng của phụ nữ, quyền tái giá của phụ nữ, quyền tài sản của phụ nữ, quyền thừa kế của phụ nữ, nghĩa vụ của người chồng đối với người vợ thì đã đi ngược lại các giáo lý của Nho giáo “tam cương”, “tam tòng”. Những quy phạm này của Luật Hồng Đức, không chỉ thể hiện ý chí của nhà lập pháp, mà còn là việc thể chế hoá lối ứng xử của dân chúng, tâm thức của dân gian.

Luật Gia Long là một sự sao chép gần như nguyên mẫu luật nhà

Thanh nên không được dân ta chấp nhận trong thực tế. Đọc Luật Gia Long, người ta không thấy xã hội Việt Nam trong đó. Không còn tìm thấy trong bộ luật vay mượn này các quy phạm phản ánh xã hội Việt Nam về hương hỏa, chúc thư, giá thú, chế độ thừa kế tài sản, quan hệ tài sản giữa vợ và chồng. Trong khi không có pháp luật quy định các vấn đề ấy, dân tộc ta vẫn sống theo khuôn khổ tục lệ cũ, nghĩa là ngoài pháp luật. Nói một cách khác, Bộ luật Gia Long không phản ánh xã hội Việt Nam, vì hoặc giả các chế độ của Việt Nam không được các nhà làm luật quy định, hoặc giả nhiều điều trong luật chỉ là những điều khoản hoàn toàn lý thuyết, không mấy khi có dịp được ứng dụng cho nhân dân trong thực tế<sup>19</sup>.

Đến thời Pháp thuộc, người Pháp đã rất hiểu tâm lý người Việt Nam nên không bê nguyên xi luật Pháp án vào xã hội Việt Nam. Bộ luật Hồng Đức, Bộ luật Gia Long, thậm chí các tục

lệ của người Việt vẫn được các Tòa án Pháp dùng để xét xử ở Việt Nam.

#### 4. Tiếp nhận pháp luật và lập pháp trong thời hiện đại

Trong thời hiện đại, việc tiếp nhận pháp luật nước ngoài diễn ra phổ biến ở Việt Nam từ khi có chính sách đổi mới. Từ khi đổi mới, đã có ba đạo luật về công ty được ban hành là: Luật Công ty năm 1990, Luật Doanh nghiệp (Luật DN) năm 1999 và Luật DN năm 2005. Có thể nói, lĩnh vực luật về công ty là một điển hình về thành công, ít nhất là cho đến bây giờ, của việc tiếp nhận pháp luật nước ngoài. Luật Công ty năm 1990 có nhiều hạn chế do được ban hành trong những năm đầu

**Trong lịch sử cổ truyền Việt Nam, có thể nói rằng ta không có một bộ luật lớn nào phản ánh riêng biệt tư duy lập pháp của ta mà không có sự tiếp nhận pháp luật nước ngoài. Có khi cưỡng bức, có khi tự nguyện, người Việt đã sớm biết thích nghi với pháp luật nước ngoài để tổ chức đời sống cộng đồng của mình**

của công cuộc đổi mới, nhưng nó vẫn chịu ảnh hưởng của Luật Công ty Pháp. Song, Luật DN năm 1999 và Luật DN năm 2005 đã có sự phát triển vượt bậc về chất lượng, một phần là do kết quả của việc tiếp thu pháp luật nước ngoài. Thành công của Luật DN năm 1999 đã được chứng minh qua thực tiễn. Người ta cho rằng Luật DN năm 1999 và Luật DN năm 2005 có những quy tắc pháp lý của luật công ty Đức - một trường phái luật điển hình của châu Âu và của mô hình luật công ty Anh - Mỹ. Cũng chẳng có gì ngạc nhiên vì trên thực tế, trường phái luật công ty Đức và Hoa Kỳ vẫn được coi là điển hình và là nguồn cung cấp cho các cuộc cải cách luật công ty của nhiều nước trên thế giới. Có nhiều lý do để lý giải cho việc tiếp nhận này trong luật Việt Nam, trong đó chủ yếu là ảnh hưởng từ nhóm các nhà soạn thảo và chuyên gia tư vấn cho việc soạn thảo các đạo luật này với mục tiêu thúc đẩy tự do kinh

(19) Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam và tư pháp sử điển giảng*, Quyển thứ nhất, Tập một, Sài Gòn, 1975, tr. 257-258



doanh, đổi mới hơn nữa và hội nhập. Trong số các chuyên gia tư vấn nước ngoài, đáng chú ý là các chuyên gia đến từ Tổ chức hỗ trợ kỹ thuật Đức (GTZ), dự án STAR của Hoa Kỳ, UNDP và MPDF<sup>20</sup>.

Trước áp lực của hội nhập toàn cầu, gia nhập WTO, Việt Nam đã ban hành nhiều luật tư. Pháp luật của phương Tây được dịp “cấy” vào Việt Nam thông qua nhiều kênh khác nhau như nội luật hóa điều ước quốc tế, tiếp nhận thông qua các luật mẫu, tiếp nhận thông qua điều lệ của các tổ chức nghề nghiệp, tiếp nhận thông qua các điều kiện cung cấp hàng hóa/dịch vụ, các hợp đồng mẫu, tiếp nhận thông qua đàm phán, giao kết và thực hiện hợp đồng, tiếp nhận thông qua tư vấn, đào tạo của chuyên gia pháp luật nước ngoài, thông qua nghiên cứu khoa học, đào tạo và trao đổi tư liệu<sup>21</sup>. Hàng loạt các đạo luật liên quan đến cạnh tranh và chống độc quyền, ngân hàng, tín dụng, đầu tư... được ban hành trong thời gian gần đây đều diễn ra trong quá trình cấy ghép pháp luật nước ngoài.

Với một tư duy nhu đạo, năng động, dễ ứng biến, người Việt Nam đã sớm tiếp nhận pháp luật nước ngoài. Người Việt chỉ biết đến pháp luật thành văn khi tiếp xúc với pháp luật nước ngoài. Trong lịch sử cổ truyền Việt Nam, có thể nói rằng ta không có một bộ luật lớn nào phản ánh riêng biệt tư duy lập pháp của ta mà không có sự tiếp nhận pháp luật nước ngoài. Có khi cưỡng bức, có khi tự nguyện, người Việt đã sớm biết thích nghi với pháp luật nước ngoài để tổ chức đời sống cộng đồng của mình.

Cả một chiều dài hàng nghìn năm tiếp

nhận pháp luật, từ luật nhà Tần, Hán, Đường, Tống, Thanh ở Trung Quốc đến luật của Pháp, rồi luật Xô viết đã hình thành nên một truyền thống tiếp nhận pháp luật nước ngoài của người Việt. Việc hiện nay chúng ta đang tiếp thu mạnh mẽ pháp luật của Pháp, Đức, Anh, Mỹ, Nhật Bản... nằm trong dòng chảy chung của truyền thống tiếp nhận pháp luật nước ngoài ở Việt Nam.

Tuy nhiên, một quy luật chung có thể thấy trong truyền thống cấy luật nước ngoài vào Việt Nam là người Việt không chấp nhận pháp luật nước ngoài không phù hợp với đặc điểm của dân

**“Trước những đạo luật được du nhập một cách miễn cưỡng không phù hợp với đặc điểm của xã hội, văn hóa, tâm thức Việt Nam, người dân ta, nhất là dân chúng sống trong các làng xã vẫn sống theo các quy tắc phi chính thống được hình thành một cách tự nhiên hàng nghìn năm**

tộc mình. Điều này rất đáng phải lưu tâm trong quá trình tiếp nhận pháp luật nước ngoài ở Việt Nam hiện nay.

Trong truyền thống, ta thấy rằng trước những đạo luật được du nhập một cách miễn cưỡng không phù hợp với đặc điểm của xã hội, văn hóa, tâm thức Việt Nam, người dân ta, nhất là dân chúng sống trong các làng xã vẫn sống theo các quy tắc phi chính thống được hình thành một cách tự nhiên hàng nghìn năm.

Cùng lắm, thì các quy tắc pháp luật ngoại nhập không hợp truyền thống chỉ có hiệu lực đối với một số bộ phận dân chúng rất nhỏ ở thành thị. Tình trạng này cũng vẫn còn diễn ra ở Việt Nam hiện nay. Một số đạo luật hiện nay được vay mượn từ nước ngoài không thích hợp với lối ứng xử truyền thống của dân chúng, nên có hiện tượng “luật trên trời, cuộc đời dưới đất”<sup>22</sup> Hằng hà sa số các giao dịch dân sự hàng ngày trong đời sống xã hội hiện nay diễn ra theo các thói quen truyền thống dựa trên sự quen

(20) Bùi Xuân Hải, *Tiếp nhận pháp luật nước ngoài: lý thuyết và thực tiễn trong pháp luật công ty của Việt Nam*. <http://thongtinphapluatdansu.wordpress.com/2007/09/17/12423>.

(21) TS. Phạm Duy Nghĩa, *Chuyên khảo luật kinh tế*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2004, tr.69-73.

(22) Xem Trần Ngọc Vũng, *Luật trên trời, cuộc đời dưới đất*, *Hiển kế Lập pháp*, số 7, tháng 1.2006.



thân, tin tưởng lẫn nhau thay vì dựa trên các quy tắc pháp lý của Bộ luật Dân sự mang hơi hướng của dân luật Pháp và Nhật Bản. Nhiều doanh nghiệp không cần đến các luật sư để bảo đảm sự an toàn pháp lý cho các hoạt động kinh doanh. Vấn đề không phải là họ tự hiểu được luật mà là các quy tắc phi quan phương chi phối thói quen kinh doanh của họ thay vì luật doanh nghiệp hay luật thương mại.

Việc tiếp nhận pháp luật nước ngoài rất cần tiến hành đối với việc ban hành những đạo luật liên quan đến các quan hệ xã hội mới phát sinh trong xã hội hiện tại, những quan hệ mà người Việt vốn không quen trong truyền thống. Những quy tắc chung của nền kinh tế thị trường, những luật

***Những quy tắc chung của nền kinh tế thị trường, những luật chơi chung của sân chơi toàn cầu, những quy tắc mang tính tiêu chuẩn và kỹ thuật, tóm lại là những quy tắc không phụ thuộc vào lối ứng xử riêng của cư dân thuộc các vùng văn hóa khác nhau, là những quy tắc thuận tiện để được tiếp nhận và cần phải được tiếp nhận để tạo ra chuẩn mực phát triển chung***

chơi chung của sân chơi toàn cầu, những quy tắc mang tính tiêu chuẩn và kỹ thuật, tóm lại là những quy tắc không phụ thuộc vào lối ứng xử riêng của cư dân thuộc các vùng văn hóa khác nhau, là những quy tắc thuận tiện để được tiếp nhận và cần phải được tiếp nhận để tạo ra chuẩn mực phát triển chung. Do đó, những luật liên quan đến tín dụng, ngân hàng, thương mại quốc tế rất cần được tiếp nhận trong quá trình xây dựng pháp luật Việt Nam về những vấn đề này.

Tuy nhiên, cần phải rất cẩn trọng trong việc tiếp nhận các đạo luật điều chỉnh các quan hệ xã hội vốn đã có những định chế phi chính thống ràng buộc (văn hóa, phong tục, tập quán, hương ước, lệ làng, luật tục...) Đó thường là những quan hệ tư mà người Việt vốn quen thuộc từ xa xưa như các quan hệ hợp đồng, tài sản, mua bán, hôn nhân, gia đình, đất đai, hình sự, tổ tụng hình sự, tổ tụng dân sự... Trước khi

ban hành những đạo luật này, cần phải khảo sát kỹ lưỡng tâm thức chung của dân chúng. Công việc trọng tâm trong việc ban hành các đạo luật liên quan đến những lĩnh vực này là khảo sát xã hội và tâm lý dân tộc chứ không đơn thuần là những công việc mang tính pháp lý như dịch văn bản pháp lý nước ngoài hay công du ngoại quốc.

**5. Thay lời kết**

Một hình ảnh khá quen thuộc trong đời sống văn hoá lớp trẻ ở nước ta hiện nay là hoạt động của các ban nhạc trẻ. Họ thuộc thế hệ trẻ, chỉ ngoài hai mươi tuổi. Họ là một đội ngũ đông đảo: người sáng tác, người biểu diễn. Họ đem những

giai điệu của ca trù, quan họ, chèo kết hợp với nhạc jazz, pop, rock của phương Tây để tạo nên và phô diễn những âm giai được gọi là dân gian đương đại phản ánh hơi thở của cuộc sống hiện tại. Đó không phải là bài hát Tây mà thực sự là bài hát Việt. Họ trẻ nhưng tự tin sáng tác, tự tin hát những giai điệu của dân tộc được canh tân với sự tiếp nhận âm nhạc phương Tây. Thậm chí, họ còn đem cả âm nhạc đó sang phương Tây biểu diễn.

Một điều tương tự có lẽ cũng nên diễn ra trên địa hạt luật pháp. Văn hóa Việt Nam, trong đó có truyền thống pháp luật, đủ bề dày và phong phú để thế hệ hiện tại tự tin đem kết hợp với tinh hoa pháp luật nước ngoài mà tạo nên những triết lý pháp luật mang tính cách Việt. Tự tin đứng trên tảng nền dân tộc để phát triển những triết lý luật pháp, thế hệ hiện tại sẽ đóng góp rất lớn cho một nền lập pháp vì dân. ■



# PHÁP LUẬT

## VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN VÀ VIỆC XÂY DỰNG LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN

■ NGUYỄN ĐĂNG DUNG\*

Ở nước ta, Điều 69 của Hiến pháp 1992 có quy định về quyền được thông tin của công dân. Theo quy định trong Công ước về quyền dân sự và chính trị của Liên hợp quốc - Việt Nam đã tham gia Công ước này - quyền được thông tin là quyền con người, là một phần của quyền tự do ngôn luận. Trên thế giới, nhiều nước đã có luật về quyền được thông tin từ hàng trăm năm trước<sup>1</sup>. Việt Nam, do những điều kiện khách quan và chủ quan, gần đây, chúng ta mới quan tâm đến việc xây dựng đạo luật này. Việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin là một bước tiến quan trọng để người dân thực hiện quyền hiến định của mình.

Sau Cách mạng tháng Tám 1945, đất nước ta bước vào thời kỳ kháng chiến chống ngoại xâm. Trong các cuộc kháng chiến, *bảo mật thông tin* luôn là một trong những yêu cầu quan trọng. Các phong trào *không nói, không biết, không tin* trong những giai đoạn kháng chiến được coi là “kế sách kháng chiến”. Rồi trong thời kỳ nền kinh tế được điều hành theo cơ chế tập trung, bao cấp, chúng ta cũng chỉ có thông tin từ một phía. Trong các giai đoạn lịch sử ấy, hầu như chỉ có luồng thông tin tuyên truyền một chiều từ Trung ương, Nhà nước xuống cho người dân. Người dân luôn là người bị động, chỉ tiếp thu các nguồn thông tin chính thức của Nhà nước.

Công cuộc đổi mới toàn diện nền kinh tế đã giúp xây dựng một hệ thống pháp luật phù hợp với bối cảnh mới của nền kinh tế - xã hội

đất nước. Trong hệ thống pháp luật ấy, các quy định về công khai thông tin, về quyền được thông tin của người dân đã được quy định rải rác trong nhiều văn bản pháp luật như Hiến pháp 1992, Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật Báo chí, Luật Kiểm toán nhà nước, Pháp lệnh thực hiện dân chủ cơ sở... Tuy nhiên, phải nhận thấy là, các quy định về nội dung này còn chung chung, chưa làm rõ trách nhiệm khi quyền tiếp cận thông tin của người dân không được tôn trọng.

Điểm rất thiếu của các quy định trên là vắng bóng các thủ tục thực hiện các quyền và trách nhiệm cung cấp thông tin, như hình thức yêu cầu tiếp cận, hình thức cung cấp thông tin và thời hạn thực hiện chúng... Thiếu các quy định về thủ tục, thì các quy định về nội dung khó có thể thực thi được trên thực tế. Cũng vì vậy mà

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

(1) Thụy Điển đã có luật về quyền được thông tin cách đây 300 năm.



việc thực thi quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam còn nhiều hạn chế.

Theo các quy định của pháp luật hiện hành, công dân có quyền được thông tin qua báo chí về mọi mặt; được gửi tin, bài, ảnh và tác phẩm cho báo chí mà không chịu sự kiểm duyệt của tổ chức, cá nhân nào và chịu trách nhiệm về nội dung thông tin; được phát biểu ý kiến về tình hình đất nước và thế giới; tham gia ý kiến xây dựng và thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước; góp ý kiến, phê bình, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo trên báo chí đối với các tổ chức Đảng, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội.

Các cơ quan báo chí có trách nhiệm: đăng, phát sóng tác phẩm, kiến nghị của công dân; trong trường hợp không đăng hay phát sóng thì phải trả lời và nói rõ lý do; trả lời hoặc yêu cầu tổ chức, người có chức vụ trả lời bằng thư hoặc trả lời trên báo chí về kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân; cung cấp thông tin cho báo chí vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của các cơ quan và công chức nhà nước.

Chính quyền cơ sở phải có trách nhiệm công khai kế hoạch kinh tế - xã hội, phương án cơ cấu kinh tế và dự toán, quyết toán ngân sách hằng năm; công khai các dự án đầu tư, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định

cur; quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Pháp lệnh về dân chủ ở cơ sở quy định nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức của chính quyền cấp cơ sở trong việc cung cấp các loại thông tin như sau: việc quản lý và sử dụng các loại quỹ, khoản đầu tư, tài trợ; các khoản huy động đóng góp; chủ trương, kế hoạch vay vốn cho nhân dân; điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp tới cấp xã; kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết tiêu cực, tham nhũng ở xã, thôn, tổ dân phố; kết quả bỏ phiếu tín nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã; kết quả tiếp thu ý kiến đối với những vấn đề thuộc thẩm

**Tiếp cận thông tin luôn phải tính đến trách nhiệm phải giữ bí mật của các cơ quan nhà nước. Do điều kiện chiến tranh và do thi hành cơ chế kinh tế tập trung, quan liêu trước đây, pháp luật về việc giữ gìn bí mật quốc gia được quy định rất đầy đủ. Pháp luật quy định 3 cấp độ bí mật: Mật, Tuyệt mật và Tối mật.**

**Thủ tướng Chính phủ quyết định danh mục bí mật thuộc độ Tuyệt mật và Tối mật của các cơ quan, tổ chức ở Trung ương và địa phương. Danh mục bí mật thuộc độ Mật do người đứng đầu hoặc người được uỷ quyền của cơ quan, tổ chức đề nghị Bộ trưởng Bộ Công an quyết định. Bộ trưởng, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; Viện trưởng VKSND tối cao; Chủ tịch UBND tỉnh lập danh mục bí mật nhà nước trên cơ sở đề xuất của các Ban, ngành và UBND cấp dưới trực tiếp**

quyền quyết định của xã; đối tượng, mức thu các loại phí, lệ phí và nghĩa vụ tài chính khác do chính quyền cấp xã thu; các quy định pháp luật về thủ tục hành chính, giải quyết công việc liên quan; và những nội dung khác.

Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan chức năng thuộc thẩm quyền công bố công khai danh mục các dự án phát triển nhà ở thương mại trong từng thời kỳ trên phạm vi địa bàn... để người dân có điều kiện được tiếp cận. Cơ quan, tổ chức, cơ quan báo chí có quyền yêu cầu cơ quan tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin.

Trong thời hạn 10 ngày, cơ quan tổ chức





và cá nhân được yêu cầu cung cấp thông tin phải cung cấp thông tin; không cung cấp, chưa cung cấp thì phải trả lời bằng văn bản nêu rõ lý do.

Quyền tiếp cận thông tin là thứ quyền khá nhạy cảm. Thông tin - về nguyên tắc - là phải có tính chất “mở”, đầu tiên là Chính phủ phải “mở”, cơ cấu tổ chức phải “mở”, các quyết định phải “mở” để mọi người đều biết và dễ tiếp cận khi cần thiết. Quyền lực nhà nước ta được tổ chức theo ba nhánh: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong đó, trong hành pháp là đang thiếu sự “mở” bởi chúng ta hoạt động vẫn theo cơ chế thủ trưởng, quyết định được đưa ra không có sự bàn bạc hoặc có bàn bạc đi chăng nữa, thì khi quyết định, người Thủ trưởng vẫn là người phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước nhân dân.

Trên thế giới, khi nói đến tính công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý của Nhà nước thì cũng phải nói đến các bí mật quốc gia.

Chúng ta đã có Pháp lệnh về bí mật nhà nước, có các văn bản dưới luật hướng dẫn rất cụ thể để các cơ quan nhà nước thực hiện sự giữ gìn bí mật nhà nước. Điều đáng nói ở đây là những nội dung gì được đưa vào danh mục bí mật nhà nước đều do chính các cơ quan nhà nước đề

xuất và thực hiện. Điều này dẫn đến một hệ lụy là, các cơ quan nhà nước sẽ không ngần ngại quy định một cách tràn lan những vấn đề cần

phải bảo mật của họ với lập luận “cẩn tắc vô áy náy”. Phải nói một cách công bằng là lập luận này đã thành một thói quen trong công việc của công chức nhiều cơ quan nhà nước.

Pháp lệnh về bí mật nhà nước chắc chắn gây khó khăn cho việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, nhưng nó không thể không có vì những lợi ích lớn hơn. Điều đáng nói là, dựa vào Pháp lệnh, nhiều người giữ thông tin nhà nước đã tìm cách bưng bít thông tin. Động cơ của hành vi này rất khác nhau, có người bưng bít để vụ lợi cho chính

*“ Một Chính phủ của đại chúng mà không có thông tin rộng rãi hoặc không có phương tiện nào để có được những thông tin đó thì chỉ là đoạn mở đầu của một tấn hài kịch hoặc bi kịch, hay có thể là của cả hai ”*

*Madison, Tổng thống thứ 4 của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ*





bản thân và người thân của mình, có người lại bung bít để dễ dàng hơn trong việc thực hiện các nhiệm vụ thuộc chức năng của mình. Có người bung bít thông tin chỉ vì là thói quen...

Hiện nay, việc bung bít thông tin diễn ra rõ nhất trên các lĩnh vực đất đai, đền bù giải tỏa, các dự án ưu đãi, các bản quy hoạch... Lòng dân không an vì tệ tham nhũng, vì không có thông tin hay cơ hội phát biểu chính kiến về các vấn đề họ đang gặp phải. Khiếu nại, tố cáo không ngừng nghỉ, nhiều nhất là các khiếu nại về đất đai. Mà nguyên nhân chủ yếu của các vụ khiếu nại đất đai là do chính quyền không thông tin đầy đủ đến người dân. Bung bít thông tin như thế gây nên tình trạng bất bình đẳng về thông tin và có thể sẽ dẫn đến tình trạng bất bình đẳng về tài sản. Ví dụ, quy hoạch đất đai không công khai, minh bạch nên nhiều đối tượng sẽ trục lợi từ việc này, còn người thiếu thông tin sẽ bị thiệt hại.

Từ thực trạng pháp luật như vậy, nên việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin là một yêu cầu cấp thiết. Nhằm được thông tin và xử lý thông tin là những điều kiện quan trọng để thực thi quyền lực, dù đó là quyền lực của Nhà nước hay quyền hiến định của các công dân. Luật Tiếp cận thông tin sẽ tạo một thói quen mới trong quá trình tiếp cận thông tin của người dân và của toàn xã hội. Thói quen cung cấp thông tin, đón nhận thông tin phản hồi, xử lý chính xác các thông tin mình có là các thói quen tốt của xã hội dân sự. Luật Tiếp cận thông tin cũng sẽ là một phương tiện hữu hiệu để đảm bảo nguyên tắc hoạt động quyền lực Nhà nước “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Tuy nhiên, xây dựng Luật Tiếp cận thông tin không hề đơn giản. Một trong những điểm khó khăn nhất chính là việc xác định ranh giới giữa những cái được xác định là “mật” và “không mật”. Cố gắng hết sức để tránh tình trạng cái cần công khai lại bị giữ bí mật (như quy hoạch đô thị, phương án bồi thường đất đai bị giữ bí mật nên nhiều người được lợi và nhiều người bị thiệt không chính đáng), hoặc những thông tin đang trong giai đoạn phải giữ bí mật thì lại

cho công khai, tạo thành dư luận xã hội, gây ảnh hưởng đến hiệu quả làm việc của các cơ quan công quyền (nhất là quá trình tố tụng).

Báo chí là một kênh để người dân tiếp cận thông tin. Bảo vệ quyền tiếp cận thông tin của báo chí cũng là bảo vệ quyền tiếp cận thông tin của công chúng. Nhưng cần thiết phải có những quy định cụ thể loại thông tin, tài liệu nào cần được công khai, loại thông tin, tài liệu nào là mật. Không thể có chuyện bất cứ thông tin nào mà cơ quan nhà nước nếu không muốn cho người dân biết thì cũng có thể đóng dấu “mật” và ngược lại, báo chí lại tự do đưa các thông tin mật hay chưa được phép công bố lên mặt báo.

Luật Tiếp cận thông tin sẽ quy định cụ thể các thủ tục làm việc với công chức chính quyền, với các cơ quan nhà nước để người dân có được các thông tin mình cần, không còn lúng túng hay phải chứng kiến thái độ “đùn đẩy”, “hách dịch” của các công chức.

Luật Tiếp cận thông tin cũng phải đặt ra trách nhiệm của công chức trong việc cung cấp thông tin. Nếu công chức - trong thẩm quyền của mình - không cung cấp, cung cấp thông tin sai hoặc không đúng hạn theo yêu cầu hợp pháp của công dân thì công chức đó phải chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước, thậm chí có thể phải ra tòa án khi bị công dân kiện. Và không đơn giản chỉ dừng lại ở việc từ chức, bãi nhiệm, bãi miễn... mà có thể phải lãnh án, tù mức độ nặng nhẹ.

Minh bạch thông tin là yêu cầu cấp thiết trong một xã hội văn minh. Việc thiếu minh bạch, công khai trong hoạt động quản lý nhà nước và thiếu cơ chế tiếp cận thông tin là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng, lạm quyền. Trong Luật Tiếp cận thông tin, quyền được thông tin của công dân phải được quy định cụ thể thành trình tự, thủ tục bảo đảm quyền được biết, quyền được nhận, quyền được tiếp cận và quyền được phổ biến, được chia sẻ thông tin một cách tự do. Như vậy, xây dựng Luật Tiếp cận thông tin là một bước hoàn thiện hơn nữa hệ thống pháp luật, nhằm bảo đảm thực hiện các quyền công dân một cách tốt hơn. ■



# TÁI CẤU TRÚC NỀN KINH TẾ

## ■ ĐỖ VĂN ĐIỂN \*

Trong báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội khóa 12 kỳ họp thứ 6 có nêu vấn đề tái cấu trúc nền kinh tế. Vấn đề không mới. Đó là việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Trong lý luận quản lý Nhà nước có đề cập đến các nội hàm cấu trúc vĩ mô của nền kinh tế quốc dân, cơ hội cho Nhà nước can thiệp vào nền kinh tế và con đường thực hiện sự can thiệp đó. Bài viết này tập trung khai thác các nội hàm nói trên từ thực tế đất nước nhiều năm qua, hy vọng gợi ý cho việc phấn đấu đạt mục tiêu chung.

### 1. Một số cách tiếp cận về lý luận cấu trúc vĩ mô của nền kinh tế quốc dân

#### 1.1. Theo các yếu tố cấu thành hoạt động kinh tế

##### a. Bộ phận đầu vào

- Các yếu tố vật chất cho hoạt động kinh tế như nguồn nguyên nhiên vật liệu, thiết bị máy móc, lao động, thông tin khoa học kinh tế chính trị, xã hội . . . ;

- Các yếu tố cấu thành môi trường tự nhiên, xã hội.

##### b. Bộ phận đầu ra:

- Đầu ra tích cực, có ích cho con người như sản phẩm, dịch vụ, việc làm, thu nhập, sự ổn định đời sống và các tác động dây chuyền khác;

- Đầu ra tiêu cực như các chất phế thải của sản xuất, các tệ nạn xã hội do kinh tế mà ra.

c. Bộ phận hợp đen: Đó chính là cơ sở vật chất, kỹ thuật, là thực lực của nền kinh tế.

- Cơ sở vật chất kỹ thuật của nền kinh tế: Hệ thống máy móc thiết bị, công trình kiến trúc, hệ thống kết cấu hạ tầng chung của nền kinh tế;

- Lực lượng lao động có trong nền kinh tế đó;

- Mô hình tổ chức vĩ mô lực lượng nói trên: phân công, hiệp tác, phân bố lực lượng sản xuất;

- Lực lượng quản lý, vận hành nền kinh tế;

#### 1.2. Theo các loại chủ thể hoạt động kinh tế:

Chủ thể hoạt động kinh tế thị trường chính là người mua và người bán.

##### a. Các doanh nghiệp:

- Quan hệ với chủ thể cùng loại để thực hiện quá trình sản xuất kinh doanh khép kín;

- Quan hệ với các chủ thể khác loại: Về nguồn đầu vào và đầu ra.

##### b. Các hộ tiêu dùng:

- Đối tác đầu vào về vốn và lao động;

- Đối tác đầu ra: Tiếp nhận hàng hóa dịch

vụ, chịu ô nhiễm môi trường, tiếng ồn do doanh nghiệp tạo ra.

*c. Chính phủ*

- Người đại diện tiêu dùng các hàng hóa, dịch vụ công. Ví dụ: Đại diện tiêu dùng vật liệu xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, tiêu dùng quân trang, quân khí, tiêu dùng văn phòng phẩm phục vụ quản lý Nhà nước. Tùy theo trình độ phát triển kinh tế văn hóa, tình hình chính trị, quốc phòng, các khoản tiêu dùng hàng hóa, dịch vụ công trên luôn có sự biến đổi về cơ cấu, tỷ trọng nhưng bao giờ cũng phải có. Chính phủ là người đại diện cho tiêu dùng: chi ngân sách để thanh toán các khoản nói trên;

- Người đại diện đầu vào của một số yếu tố cần cho quá trình kinh tế: Chủ tài nguyên, chủ nguồn vốn thuộc quỹ tiền tệ quốc gia (ngân sách). Chính phủ xuất nguồn lực đó như một chủ thể kinh tế, các chủ thể khác sử dụng chúng vào quá trình sản xuất kinh doanh của họ.

Đáng lưu ý là với vai trò đại diện đầu vào và đại diện tiêu dùng, khác với các chủ thể khác, chủ thể Chính phủ có thể nắm đầu vào, Chính phủ có thể cấm, điều tiết, hạn chế, hướng dẫn sản xuất một số hàng hóa dịch vụ cần thiết.

- Hướng dẫn tiêu dùng của toàn xã hội theo hướng tối ưu. Ví dụ:

*Về nhà ở:* Nhà nước có thể xây dựng các chung cư hiện đại, định giá hợp lý khiến cho dân chúng không ai mua đất làm nhà cao tầng hình ống mà chuyển sang mua căn hộ của Nhà nước rẻ hơn, bền, an toàn, vệ sinh hơn, giải tỏa được cảnh sống ỏ chuột, ô nhiễm môi trường, giải tỏa các con sọt đất.

*Về giao thông:* Nhà nước có thể tổ chức tốt mạng lưới giao thông công cộng thay cho việc sử dụng xe máy tràn lan của công dân; thông qua con đường ngân hàng, tín dụng bằng cách kích thích tối đa lợi ích, Nhà nước huy động

hết số tiền dự định mua xe máy cho giao thông nội đô. Qua đó, Chính phủ xây dựng hệ thống giao thông công cộng nội đô thật tốt, hơn hẳn giao thông xe máy về mọi mặt an toàn, vệ sinh, nhanh chóng, thuận tiện, giá cước rẻ. Đồng thời cũng giải quyết vấn đề ùn tắc giao thông, giảm thiểu tốt hơn tình trạng ô nhiễm môi trường thành phố và lượng nhiên liệu dùng cho giao thông cũng giảm đi, người đi đường cũng an toàn, không bị mưa nắng mà vẫn nhanh chóng, an toàn.

*Về sinh hoạt văn hóa:* Nhà nước tiến hành phủ sóng tối đa truyền thanh, truyền hình với chất lượng cao, đầu tư xây

dựng các đoàn nghệ thuật chuyên nghiệp chất lượng cao, xây dựng hệ thống cung văn hóa, nhà hát hiện đại đủ sức chinh phục công chúng văn hóa, nghệ thuật, lôi kéo các khán thính giả về với lối sống văn hóa lành mạnh, giữ vững truyền thống dân tộc.

Tóm lại, bằng tiêu dùng của Chính phủ, Nhà nước có thể điều tiết sản xuất xã hội. Là một khách hàng lớn, tiêu dùng của Chính phủ chiếm tỷ lệ đáng kể trong tổng cầu.

**1.3. Theo một số góc độ khác:**

Cấu trúc vĩ mô của nền kinh tế quốc dân gồm các khâu, các ngành, các nguồn lực tạo ra của cải vật chất.

- Theo các khâu của quá trình tái sản xuất: sản xuất, lưu thông, tiêu dùng;

- Theo các ngành cấu thành nền kinh tế quốc dân: nông nghiệp – công nghiệp - xây dựng- giao thông vận tải . . . ;

- Theo các nguồn lực tạo ra của cải vật chất: tài nguyên - kết cấu hạ tầng - dự trữ quốc gia - doanh nghiệp.

Ở các nước theo mô hình kế hoạch hóa tập trung, điển hình là Liên Xô (cũ), cấu trúc vĩ mô của nền kinh tế chú trọng đến tỷ trọng sở hữu Nhà nước về nguồn vốn và của cải quốc dân.

**Thực lực trình độ tổ chức, quản lý và thực tế hoạt động của hộp đen như thế nào sẽ quyết định chất lượng của đầu ra. Việc tái cấu trúc nền kinh tế cũng là một trong những sản phẩm đầu ra ấy**



Con đường thực hiện sự can thiệp của Nhà nước đối với cấu trúc vĩ mô của nền kinh tế chính là chuyển đổi mô hình tăng trưởng bằng các chính sách và đặc biệt là các chiến lược.

Chính sách thực chất là chủ trương tương đối dài hạn của Nhà nước nhưng thường hướng vào xử lý những vấn đề, những lĩnh vực bức xúc cần phải giải quyết trong mỗi chặng đường phát triển kinh tế - xã hội, trong đó chính sách cơ cấu kinh tế. Đó là sản phẩm chủ quan của người quản lý thực hiện ý đồ và quyền lực của mình nhưng phải tương hợp với thực tế khách quan. Ví dụ điển hình là Chính sách cơ cấu hay Chính sách công nghiệp mới của Nhật Bản.

Liên hiệp quốc sau khi được thành lập 24/10/1945 đã ra lời kêu gọi các quốc gia cần tập trung xây dựng chiến lược cho những hoạt động vì mục tiêu kinh tế để đáp ứng nhu cầu thiết yếu của đời sống xã hội sau cuộc đại suy thoái và hủy diệt của chiến tranh. Các quốc gia trong khu vực và thế giới đều có những chiến lược phát triển kinh tế - xã hội rất ấn tượng như: Trung Quốc có chiến lược về công nghiệp hóa, chiến lược tăng trưởng kinh tế theo chiều sâu với thời hạn 15 năm, Hàn Quốc có chiến lược phát triển các ngành công nghiệp có hàm lượng kỹ thuật cao; Đài Loan có chiến lược phát triển các ngành công nghiệp có công nghệ cao; Singapore có chiến lược chuyên dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hợp tác với các nước; Malaysia chuyển từ chiến lược thay thế nhập

khẩu sang chiến lược hướng về xuất khẩu... Cho đến nay, các nhà nghiên cứu đã đúc kết vai trò của chiến lược trong quản lý vĩ mô nền kinh tế theo hướng hội nhập vào nền kinh tế thị trường khu vực và toàn cầu, đồng thời khuyến cáo mạnh mẽ các quốc gia cần quản lý sử dụng có hiệu quả hơn loại công cụ quản lý kinh tế - xã hội vĩ mô hết sức tiện ích này. Đối với Việt Nam, sau chiến tranh đáng lưu ý là cho đến nay vẫn có 2 luồng ý kiến tư vấn: Việt Nam nên đi theo con đường của các nước Đông Nam Á hay con đường của các nước Đông Bắc Á? Theo chúng tôi, ta đã cố gắng thực hiện cả hai: Lúc đầu là tự túc lương thực với 3 chương trình: lương thực, hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu sau đó (sau Đại hội VIII nền kinh tế cơ bản đã thoát ra khỏi khủng hoảng) thì đi theo con đường công nghiệp hóa hiện đại hóa - phấn đấu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp.

## 2. Một số nội dung chính trong Báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, kỳ họp thứ 6 (tháng 11/2009)

### 2.1. Cơ cấu kinh tế ngành là nông cốt:

Nhìn lại chặng đường 1/4 thế kỷ thực hiện hai Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội bao gồm 5 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội VII và 10 năm đổi mới (trong đó con số kế hoạch là nguyện vọng chủ quan của chúng ta)

Nguyện vọng chủ quan chúng ta muốn mau

**Bảng 1- Cơ cấu kinh tế (% GDP)**

|                      | Năm 1995     | Năm 2000 |              | Năm 2005 |              | Năm 2010 |        |
|----------------------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------|
|                      |              | K.hoạch  | T.hiện       | K.hoạch  | T.hiện       | K.hoạch  | T.hiện |
| Nông lâm ngư nghiệp  | 27,2         | 19 – 20  | 24,3         | 20 – 21  | 20,9         | 16 - 17  | ...    |
| Công nghiệp xây dựng | 28,7         | 34 – 35  | 36,6         | 38 – 39  | 41           | 40 - 41  | ...    |
| Dịch vụ              | 44,1         | 45 – 46  | 39,1         | 41 – 42  | 38,1         | 42 – 43  | ...    |
|                      | <b>100,0</b> |          | <b>100,0</b> |          | <b>100,0</b> |          |        |



chóng giảm tỷ trọng nông lâm thủy sản xuống (đặc biệt là kế hoạch năm 2000), nâng tỷ trọng công nghiệp xây dựng và dịch vụ lên. Song thực tế, mong muốn đó không đạt được, tuy công nghiệp và xây dựng có lạc quan hơn - thường vượt kế hoạch.

Tái cấu trúc nền kinh tế không chỉ là thay đổi tỷ trọng các ngành kinh tế quốc dân mà phải thay đổi cơ cấu trong nội bộ từng ngành để phát triển ngành đó.

Báo cáo của Chính phủ trong giải pháp lớn đầu tiên về phát triển kinh tế xã hội năm 2010 có ghi: “Khẩn

trương xây dựng đề án và thực hiện một bước tái cấu trúc nền kinh tế” đã phác họa phương hướng khá cụ thể cho từng ngành loại

hình sản xuất. Trước hết, chính ngành công nghiệp “phải chuyển dần từ công nghiệp gia công lắp ráp có giá trị gia tăng thấp sang công nghiệp chế tạo, phát triển công nghiệp tạo mẫu trong các ngành có lợi thế để tham gia vào các công đoạn có giá trị gia tăng cao có lợi nhuận lớn trong chuỗi giá trị toàn cầu. Phát triển nhanh công nghiệp hỗ trợ, công nghiệp cơ khí, từng bước hình thành các cụm, nhóm sản phẩm...” thông qua “điều chỉnh lại cơ cấu thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, ưu tiên đầu tư vào các lĩnh vực chế biến, chế tạo, các lĩnh vực công nghệ cao, tạo ra năng lực xuất khẩu mới. Hiện đại hóa ngành xây dựng đạt trình độ tiên tiến trong khu vực, nâng cao năng lực, công nghiệp xây lắp, hình thành các đơn vị xây lắp mạnh, đáp ứng nhu cầu trong nước và đấu thầu quốc tế”.

Còn về dịch vụ, nhân đây cũng xin lưu ý nhắc lại rằng tỷ trọng của ngành này đã liên tục giảm 9 năm liền, từ năm 1996 đến năm 2004, và năm 2005 mới đạt 38,1% GDP. Còn nhớ, tỷ trọng dịch vụ thấp đã là một khó khăn cho Việt

Nam khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới lúc bấy giờ. Với cơ cấu kinh tế như thế, chúng ta chỉ tương đương như các nước Đông Nam Á vào những năm 1980 và như thế, chúng ta đã chậm 1/4 thế kỷ nếu chỉ xét riêng về khía cạnh này. Nguyên nhân chậm trễ, suy cho đến cùng cũng là kinh tế kém phát triển, năng suất lao động nông nghiệp quá thấp – chỉ bằng 1/8 so với năng suất lao động trong công nghiệp và dịch vụ. Do vậy, không thể dễ dàng nhanh chóng rút lao động từ nông nghiệp ra được.

Mặt khác, quan trọng hơn là để phát triển

công nghiệp và dịch vụ cần phải có vốn, kể cả vốn cho bản thân nông nghiệp. Cái khó của chúng ta là chỗ đó. Để giải quyết tình trạng này, phải làm sao

**Nguyên nhân chậm trễ, suy cho đến cùng cũng là kinh tế kém phát triển, năng suất lao động nông nghiệp quá thấp - chỉ bằng 1/8 so với năng suất lao động trong công nghiệp và dịch vụ. Do vậy, không thể dễ dàng nhanh chóng rút lao động từ nông nghiệp ra được**

tạo được bước phát triển căn bản trong nông nghiệp. Bài học của Trung Quốc trong những năm cải cách mở cửa và cho tới mãi sau này vẫn là hết sức chú trọng phát triển nông nghiệp.

Không phải ngẫu nhiên, trong báo cáo của Chính phủ đã khẳng định: “Trong khi chuyển dịch mạnh cơ cấu của nền kinh tế, tăng tỷ trọng các ngành phi nông nghiệp trong cơ cấu tổng sản phẩm, cần nhận thức đúng vai trò quan trọng và lợi thế lớn của nền nông nghiệp nước ta trong việc bảo đảm an ninh, ổn định xã hội, tăng kim ngạch xuất khẩu”.

Từ đó, báo cáo của Chính phủ chỉ đạo: “Tạo bước chuyển biến mới trong việc phát triển nông lâm ngư nghiệp, bền vững cả về sức sản xuất, chất lượng, hiệu quả và thị trường tiêu thụ, đáp ứng nhu cầu trong nước và xuất khẩu, nâng cao thu nhập và cải thiện đời sống nông dân. Khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào khu vực này, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động trong nông nghiệp, nông thôn... Đẩy mạnh áp dụng khoa học công nghệ trong sản xuất, chế biến, bảo quản, gắn



với phát triển các mô hình tổ chức sản xuất mới trong nông nghiệp, hình thành các vùng sản xuất hàng hóa tập trung và chương trình đào tạo nghề cho nông dân. Ưu tiên ứng dụng công nghệ sinh học để tạo nhiều giống cây trồng, vật nuôi có năng suất chất lượng và giá trị cao, nhất là giống lúa, ngô, cây ăn quả, thủy sản. Tăng đầu tư cho bảo quản, chế biến các loại nông lâm thủy sản, giảm tổn thất, tăng giá trị xuất khẩu”. Như vậy, tuy là giải pháp lớn, nhưng quá cụ thể để thực thi.

## 2.2. Tái cấu trúc doanh nghiệp

Trong nền kinh tế thị trường, động lực phát triển là các doanh nghiệp, doanh nhân. Nói một cách hình ảnh, việc hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu của Việt Nam giống như “đại dương sóng gió của những cuộc cạnh tranh kinh tế khốc liệt đang chờ đoàn thuyền Việt Nam”. Trước các thử thách ấy, Báo cáo của Chính phủ nêu vấn đề “thúc đẩy tái cấu trúc doanh nghiệp, xây dựng lực lượng doanh nghiệp dân tộc” có thể nói là giải pháp của các giải pháp. Liên quan đến vấn đề này phải kể đến Nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn 2006 - 2010, theo đó cả nước sẽ có khoảng 500.000 doanh nghiệp vào năm 2010 (lúc ấy cả nước mới có khoảng 200.000 doanh nghiệp, nghĩa là phải phấn đấu tăng gấp 2,5 lần trong vòng 5 năm). Trên thực tế, sau sự bùng nổ về số lượng doanh nghiệp vừa qua, các doanh nghiệp đã thấy phải tự cấu trúc và củng cố lại hệ thống quản trị của mình.

“Thúc đẩy tái cấu trúc doanh nghiệp, xây dựng lực lượng doanh nghiệp dân tộc. Coi việc tăng giá trị nội địa và xây dựng lực lượng doanh nghiệp dân tộc là phương hướng chủ yếu để nâng cao tiềm lực và khả năng độc lập tự chủ của nền kinh tế. Khuyến khích phát triển mạnh doanh nghiệp có sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là các công ty cổ phần để loại hình doanh nghiệp này ngày càng phổ biến trong nền kinh tế quốc dân. Đẩy mạnh cổ phần hóa và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước. Hoàn thành việc chuyển các doanh nghiệp nhà nước sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp; đề cao vai

trò và trách nhiệm của sở hữu nhà nước trong việc định hướng đầu tư của doanh nghiệp nhà nước; doanh nghiệp nhà nước - trước hết là các Tập đoàn và Tổng công ty - phải đi đầu trong việc đổi mới công nghệ và chuyển đổi mô hình tăng trưởng, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, góp phần quan trọng để Nhà nước điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô. Tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp tư nhân, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa tiếp cận các nguồn lực phát triển. Thúc đẩy quá trình tích tụ và tập trung vốn, từng bước hình thành những doanh nghiệp có tiềm lực tài chính và công nghệ, có thương hiệu mạnh, có khả năng cạnh tranh quốc tế và tham gia vào mạng sản xuất chuỗi giá trị toàn cầu”. Riêng với sở hữu nhà nước, việc thúc đẩy tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, gần đây Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản về nâng cao vai trò của Hội đồng quản trị, nâng cao trách nhiệm của Giám đốc, Tổng giám đốc đối với kết quả và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Quốc hội đã dành một ngày (9/11/2009) làm việc tại hội trường về chuyên đề này.

Nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước trong dự toán ngân sách nhà nước năm 2010 có bố trí ngân sách cho các dự án trọng điểm một số đơn vị để hoàn thành những nhiệm vụ của Nhà nước giao trong những năm trước đây (không phải là các khoản chi hỗ trợ trực tiếp cho hoạt động sản xuất kinh doanh của đơn vị). Đó là các tập đoàn Dầu khí, Đường sắt, Hàng hải, Bru chính viễn thông, Điện lực. Không bố trí ngân sách cho các Tập đoàn Dệt may, Than - Khoáng sản Việt Nam là những đơn vị phải sử dụng từ nguồn lợi nhuận sau thuế để đầu tư.

## 2.3. Các khía cạnh khác nhau của cơ cấu kinh tế hợp lý, tiến lên hiện đại

Hội nghị Trung ương 7 khóa VII và Văn kiện Đại hội X khi đề cập đến cơ cấu kinh tế, ngoài cơ cấu ngành còn xét đến cơ cấu kinh tế vùng, cơ cấu lao động và đặc biệt là cơ cấu thành phần kinh tế<sup>1</sup>. Trong trình bày của Đoàn Chủ tịch về ý kiến thảo luận của các đại biểu



có nói: “Văn kiện Đại hội Đảng chỉ nên khẳng định những vấn đề nào đã rõ, đã chín muồi; Còn vấn đề nào chưa rõ thì cho tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn rồi bổ sung dần<sup>2</sup>”.

Với tinh thần đó, xin được nhắc lại rằng, khi bàn về vấn đề đa dạng hóa các hình thức sở hữu, chúng tôi có ý kiến là tiêu chí về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước chủ yếu là ở mặt định tính<sup>3</sup>. Ý kiến đó được đề tài khoa

học cấp Nhà nước KX.01.04 thuộc chương trình KX.01 “Kinh tế thị trường định hướng XHCN” tán thành và làm rõ thêm cụ thể hóa ở ba nội dung: định tính là tính chất lượng, tính định hướng, tính chi phối<sup>4</sup>.

Cơ cấu lao động đã có sự chuyển đổi tích cực (Văn kiện Đại hội X, tr. 145):

Theo văn kiện Đại hội IX, tỷ lệ lao động nông nghiệp giảm xuống còn khoảng 50% năm

**Bảng 2 (cơ cấu lao động)**

|                         | Năm 2000 | Năm 2005 | Năm 2010          |
|-------------------------|----------|----------|-------------------|
| Nông lâm thủy sản       | 68,2     | 56,8     | 50                |
| Công nghiệp và xây dựng | 12,1     | 17,9     | 23-24 (IX – 175 ) |
| Dịch vụ                 | 19,7     | 25,3     | 26-27             |

2010, sử dụng 23 – 24% lao động công nghiệp và xây dựng, và như vậy dịch vụ khoảng 26 -27% lao động. Những con số về cơ cấu lao động năm 2010 còn phải chờ thực tế nhưng theo chúng tôi, là khó đạt.

Về các thành phần kinh tế, Đại hội X đã có bổ sung phát triển thêm một số điểm cho phù hợp với tình hình mới:

- Để chung kinh tế cá thể tiểu chủ, tư bản tư nhân vào thành phần kinh tế tư nhân;

- Khẳng định vai trò của kinh tế tư nhân: Kinh tế tư nhân có vai trò quan trọng là một trong những động lực của nền kinh tế;

- Doanh nghiệp cổ phần ngày càng phát triển, trở thành hình thức tổ chức sản xuất kinh

doanh phổ biến, thúc đẩy xã hội hóa sản xuất kinh doanh và sở hữu;

-Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước không phải thể hiện ở số lượng doanh nghiệp nhiều

hay ít, tỷ trọng đóng góp vào GDP cao hay thấp, mà ở chỗ đó là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, tạo môi trường và

điều kiện thúc đẩy các thành phần kinh tế cùng phát triển<sup>5</sup>.

Về cơ cấu thành phần kinh tế được đề cập từ Đại hội IX - 15 năm sau đổi mới - “Cơ cấu thành phần kinh tế đã có sự dịch chuyển theo hướng sắp xếp lại và đổi mới khu vực kinh tế nhà nước, phát huy tiềm năng khu vực kinh tế

**Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước không phải thể hiện ở số lượng doanh nghiệp nhiều hay ít, tỷ trọng đóng góp vào GDP cao hay thấp, mà ở chỗ đó là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, tạo môi trường và điều kiện thúc đẩy các thành phần kinh tế cùng phát triển**

(1) Đảng Cộng sản Việt nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Nxb. Chính trị Quốc gia. H. 2006, tr. 145 – 146.

(2) Như trên.

(3) Thông báo khoa học XXI, Trường Đại học kinh tế quốc dân. Hà nội, Tạp chí kinh tế và phát triển 6/1999.

(4) Những đóng góp mới của đề tài KX. 01 – 04. Tạp chí phát triển kinh tế Đại học kinh tế thành phố Hồ Chí Minh, 5/2005.

(5) Xem Chú thích 1.



ngoài quốc doanh”<sup>6</sup>.

Tiếp đến văn kiện Đại hội X: “Cơ cấu thành phần kinh tế tiếp tục chuyển dịch theo hướng phát huy tiềm năng của các thành phần kinh tế và đan xen nhiều hình thức sở hữu khu vực kinh tế nhà nước đang được tổ chức lại, đổi mới...”.

Kết quả của chính sách phát triển các thành phần kinh tế và đổi mới khu vực kinh tế nhà nước cho trong bảng 3.

**Bảng 3- Cơ cấu thành phần kinh tế (% GDP). Sắp xếp lại đổi mới khu vực kinh tế Nhà nước, phát huy tiềm năng khu vực kinh tế ngoài quốc doanh**

|                   | 2000 | 2005 |
|-------------------|------|------|
| Nhà nước          | 39   | 38,4 |
| Tập thể           | 8,5  | 45,7 |
| Tư nhân           | 3,3  |      |
| Cá thể            | 32   |      |
| Vốn ĐT nước ngoài | 13,3 | 15,9 |

Từ thực tế kém hiệu quả của khu vực kinh tế nhà nước, chương trình *đổi tạo chính sách* đã gọi đây là những khuyết tật có tính chất cấu trúc của nền kinh tế Việt Nam và kiến nghị phải đẩy nhanh tiến độ thực hiện cam kết WTO để tạo áp lực khuyến khích doanh nghiệp nhà nước trở nên có tính cạnh tranh hơn<sup>7</sup>.

#### **2.4. Phần đầu đạt mức cao nhất các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội năm năm (2006 – 2010)**

Nghị quyết Quốc hội đặt chỉ tiêu GDP năm 2010 tăng 6,5%. Việt Nam đã vượt ngưỡng nước có thu nhập thấp với mức thu nhập bình quân đầu người 1024 USD/người. Năm 2010, GDP tăng 2,1 lần so với 2000, tổng kim ngạch xuất khẩu tăng 6% so với năm 2009, tổng vốn đầu tư toàn xã hội bằng 41% GDP, chỉ số giá tiêu dùng không quá 7%, tạo việc làm cho 1,6 triệu lao động, trong đó đưa 8,5 vạn lao động

đi làm việc ở nước ngoài, giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 10%, giảm tỷ lệ sinh 0,2%, cả nước đạt chuẩn phổ cập trung học phổ thông cơ sở... Tại Nghị quyết này, Quốc hội cũng đưa ra mục tiêu sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước để hình thành quỹ kích thích kinh tế phục vụ mục tiêu phát triển trung hạn và dài hạn, lưu ý Chính phủ cần có biện pháp điều hòa thận trọng, linh hoạt chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ để góp phần phục hồi tốc độ tăng trưởng kinh tế, tăng tính ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm giá trị đồng tiền. Thực hiện nhiều cơ chế kết hợp nguồn vốn đầu tư từ Nhà nước và thu hút các nguồn vốn khác để tăng đầu tư cho nông nghiệp nông thôn. Tăng đầu tư Nhà nước cho các tỉnh nghèo, miền núi, những địa phương khó có điều kiện thu hút đầu tư kết cấu hạ tầng bằng các nguồn vốn khác. Thực hiện có hiệu quả chương trình giảm nghèo nhanh và bền vững cho 62 huyện nghèo. Chú trọng đầu tư cho dân sinh và kinh tế biển đảo; tập trung đầu tư, xử lý có hiệu quả các điểm ùn tắc giao thông trọng điểm, tuyến đê kè xung yếu có nguy cơ sạt lở cao, vùng úng ngập nặng nề thường xuyên. Tăng cường công tác quản lý thu hút vốn đầu tư nước ngoài, khắc phục tình trạng cục bộ, địa phương, có chính sách khuyến khích đầu tư vào những ngành, lĩnh vực sản xuất tạo ra giá trị gia tăng cao và có khả năng đẩy mạnh xuất khẩu, điều chỉnh cơ cấu nền kinh tế với thời gian và mức độ hỗ trợ thích hợp.

#### **2.5. Lời kết**

Năm 2010, kết thúc kế hoạch 5 năm 2006 – 2010, kết thúc thập niên đầu của thế kỷ XXI, là năm kết thúc chỉ đạo xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội theo 2 chiến lược. Trong chiến lược đầu tiên – chiến lược ổn định và phát triển kinh tế xã hội đến năm 2000 - Đảng ta đã chỉ rõ “Phát triển kinh tế xã hội theo con đường củng cố độc lập dân tộc và xây dựng CNXH ở nước ta là quá trình thực hiện dân giàu, nước mạnh, tiến lên hiện đại trong một xã hội nhân dân làm chủ, nhân ái, có văn hóa, có kỷ cương, xóa bỏ áp bức,

(6) Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Nxb. Chính trị Quốc gia. H. 2006, tr. 229.

(7) Bài thảo luận chính sách số 2, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.





bất công, tạo điều kiện cho mọi người có cuộc sống ấm no, hạnh phúc. Mục tiêu và động lực chính của sự phát triển là vì con người, do con người. Chiến lược kinh tế - xã hội đưa con người vào vị trí trung tâm, giải phóng sức sản xuất, khơi dậy mọi tiềm năng của mỗi cá nhân, mỗi tập thể lao động và của cả cộng đồng dân tộc...”.

Từ đó, rút ra nhận xét:

*Thứ nhất,* quan niệm về phát triển: Trước đây coi phát triển hạn hẹp chỉ là tăng trưởng kinh tế.

Ngày nay coi việc phát triển là chú trọng đến cá nhân con người, đến hiệu quả kinh tế - xã hội và chính trị ổn định, với nền hòa bình vững chắc. Trước đây phát triển tập trung vào tăng trưởng kinh tế đã dẫn đến bất bình đẳng xã hội. Ngày nay phát triển còn phải tập trung vào các vấn đề công ăn việc làm, thu nhập của người lao động, công bằng, vấn đề bình đẳng giới... nên đã đạt được những thành tựu đáng kể<sup>8</sup>.

*Thứ hai,* về chiến phát triển: sau Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X, chúng ta đang bắt đầu hoàn thiện thêm một bước chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2011 – 2020). Quán triệt các quan điểm:

- Phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt, là cơ sở vững chắc để phát triển nhanh trong quá trình thực hiện chiến lược;

- Đổi mới đồng bộ các lĩnh vực vì mục tiêu xây dựng đất nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh;

- Phát huy tối đa nhân tố con người, coi con người là chủ thể, nguồn lực chủ yếu và mục tiêu của sự phát triển;

- Phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất đồng thời với việc hoàn thiện quan hệ sản xuất và thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN;

- Xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ ngày càng cao trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

Kế thừa những thành quả đã đạt được, các giải pháp chiến lược sau đây cần tiếp tục:

- Công nghiệp hóa, hiện đại hóa: Giải pháp trung tâm để đạt mục đích đến năm 2020, nước

ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại;

- Phát triển kinh tế nhiều thành phần: giải pháp nhất quán để giải

phóng, phát huy mọi lực lượng sản xuất;

- Tiếp tục xác lập đồng bộ các yếu tố thị trường, đổi mới và nâng cao hiệu lực quản lý kinh tế nhà nước, hình thành đầy đủ thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, xác lập chế độ kinh tế “CNXH thị trường” trên đất nước ta;

- Giải quyết tốt các vấn đề xã hội.

*Thứ ba,* trước thềm Đại hội toàn quốc lần thứ XI của Đảng, nhìn lại chặng đường gần 1/4 thế kỷ thực hiện đường lối đổi mới, thực hiện trọn vẹn 2 chiến lược phát triển kinh tế - xã hội với các kế hoạch 5 năm ở những thời điểm khá quyết định của cách mạng Việt Nam, với tinh thần tiếp tục đổi mới xây dựng đất nước, quá độ lên CNXH, qua nghiên cứu quán triệt Thông báo Hội nghị lần thứ 11 BCHTW Đảng, mỗi người chúng ta cần bám sát thực tiễn của đất nước và thời đại, kế thừa những nội dung vẫn còn nguyên giá trị của cương lĩnh năm 1991, bổ sung những vấn đề đã được các Đại hội BCHTW, Bộ Chính trị từ khóa VI đã kết luận. Những nội dung đã rõ, được thực tiễn chứng minh là đúng, bổ sung hoặc viết lại những điểm không còn phù hợp về quan điểm, giải pháp, chỉ tiêu con số ghi trong chiến lược. ■

**“ Trước đây coi phát triển hạn hẹp chỉ là tăng trưởng kinh tế. Ngày nay coi việc phát triển là chú trọng đến cá nhân con người, đến hiệu quả kinh tế - xã hội và chính trị ổn định, với nền hòa bình vững chắc ”**

(8) Tháng 9/2000, cùng với 189 vị đứng đầu Nhà nước và Chính phủ các quốc gia thành viên LHQ, Việt nam cam kết thực hiện Tuyên bố thiên niên kỷ (MDG) và tháng 9/2005 đã thành lập Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững.



# KINH TẾ VIỆT NAM: NHỮNG ĐIỂM NHẤN NĂM 2009 VÀ BÀI TOÁN NĂM 2010

■ NGUYỄN MINH PHONG \*

## 1. Bốn điểm nhấn trong năm 2009

### 1.1. Ổn định kinh tế - xã hội chung được giữ vững, thị trường trong nước từng bước được mở rộng

Về tổng thể, năm 2009, Việt Nam đã thực hiện được mục tiêu tổng quát đề ra là ngăn chặn suy giảm kinh tế, giữ được ổn định kinh tế vĩ mô, các cân đối thu chi ngân sách nhà nước, tiền tệ, cán cân thanh toán quốc tế... cơ bản được bảo đảm, vốn đầu tư toàn xã hội đạt cao, tới 42,6% GDP, tổng thu ngân sách nhà nước (NSNN) ước bằng 100,2% dự toán; Việt Nam đã vượt qua thời kỳ lạm phát cao khá tốt, hiện VND đang có độ ổn định và tin cậy khá cao, lượng tín dụng và tổng phương tiện thanh toán tăng trong phạm vi cho phép, nợ xấu và tiền mặt trong thực tế ngày càng giảm, dự trữ ngoại tệ đủ theo tiêu chuẩn quốc tế, mặt bằng giá cả bán lẻ hàng hoá và dịch vụ xã hội về cơ bản là không cao, thậm chí nhiều mặt hàng đang có sự giảm giá đáng kể; lạm phát được kiềm chế với tỷ lệ lạm phát khoảng 7%, tương đương với mức trung bình của nhiều năm trước đây; công tác an sinh xã hội được chú trọng đúng mức. Dự luận thế giới cũng đánh giá cao những nỗ

lực vượt qua khủng hoảng kinh tế - tài chính toàn cầu mà chúng ta đã, đang và sẽ còn tiếp tục thu được. Với tốc độ tăng trưởng kinh tế của cả nước ước đạt 5,2%, tuy thấp nhất trong vòng nhiều năm gần đây, Việt Nam là nước đứng đầu ASEAN về tốc độ tăng trưởng, đồng thời nằm trong nhóm trên 10 nước có tăng trưởng dương năm 2009... Đây là những nỗ lực tổng hợp rất đáng ghi nhận, đặc biệt trong bối cảnh tuyệt đại đa số các nước trên thế giới đang đối diện với những thảm cảnh suy thoái và thất nghiệp tràn lan do khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu.

Tính đến ngày 15/11/2009, so với cùng kỳ năm trước, cả nước đã thu hoạch lúa mùa bằng 101,2%, quy mô chăn nuôi lợn và gia cầm đều tăng, sản lượng thủy sản ước tăng 3,5%; giá trị sản xuất công nghiệp tăng 7,3% (trong đó khu vực ngoài nhà nước tăng 9,4% và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tăng 7,7% - cho thấy sự năng động của các khu vực này); tổng mức bán lẻ hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng tăng 18,5% (nếu loại trừ yếu tố giá thì tăng 10,8%); kim ngạch hàng hoá xuất khẩu ước tính đạt 51,3 tỷ USD (giảm 11,6%), bao gồm khu vực kinh

(\*) TS. Viện nghiên cứu phát triển KT-XH Hà Nội.





Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng phát biểu tại lễ khai mạc Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao (ASEM 9)

Ảnh: Nguyễn Đình Nam

tê trong nước đạt 24,3 tỷ USD, giảm 6,7%; khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (kể cả dầu thô) đạt 27 tỷ USD, giảm 15,5% - nếu không kể dầu thô, thì kim ngạch xuất khẩu khu vực có vốn đầu tư nước ngoài chỉ giảm 3,7% so với cùng kỳ năm 2008.

Đặc biệt, một số mặt hàng chủ lực có lượng xuất khẩu tăng, nhưng do giá trên thị trường thế giới hạ, nên kim ngạch xuất khẩu giảm so với cùng kỳ năm trước, trong đó gạo tăng 33,5% về lượng nhưng giảm 5,8% về kim ngạch; cà phê tăng 15,5% về lượng, giảm 17,4% về kim ngạch; than đá tăng 19,8% về lượng, giảm 11,3% về kim ngạch; dầu thô tăng 3,1% về lượng, giảm 41,7% về kim ngạch; cao su tăng 8,6% về lượng, giảm 32,4% về kim ngạch. Điểm đáng chú ý là, lần đầu tiên trong lịch sử quan hệ đối ngoại của Việt Nam, năm 2009, Hoa Kỳ vừa là nhà đầu tư FDI lớn nhất, vừa là thị trường xuất khẩu lớn nhất với kim ngạch xuất khẩu đạt 9,3 tỷ USD, tiếp theo là thị trường EU với 7,6 tỷ USD, thị trường ASEAN với 7,3 tỷ USD trong 10 tháng năm 2009.

Tính chung 11 tháng đầu 2009, kim ngạch hàng hóa nhập khẩu đạt 61,7 tỷ USD, giảm 17,8% so với cùng kỳ năm trước, bao gồm khu vực kinh tế trong nước đạt 39,3 tỷ USD, giảm 20,1%; khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đạt 22,4 tỷ USD, giảm 13,2%. Sự giảm sút được ghi nhận ở hầu hết các mặt hàng nhập khẩu phục vụ sản xuất và tiêu dùng trong nước, trong đó

nhiều mặt hàng mặc dù lượng nhập khẩu tăng, nhưng do giá giảm nên kim ngạch giảm, trong đó xăng dầu giảm 45,3% (lượng tăng 0,6%); sắt thép giảm 24,4 (lượng tăng 16,3%)...; Thị trường nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam dẫn đầu là Trung Quốc với 1,13 tỷ USD, tăng 6,5% so với cùng kỳ năm trước; tiếp theo là Nhật Bản với 665 triệu USD, giảm 7,2%; Đài Loan 247 triệu USD, tăng 3,9%; Hàn Quốc 228 triệu USD, tăng 11,6%. Nhập siêu 11 tháng năm 2009 ước tính 10,4 tỷ USD, bằng 20,3% tổng kim ngạch hàng hóa xuất khẩu và bằng 61,1% mức nhập siêu cùng kỳ năm 2008.

Khách quốc tế đến nước ta ước tính đạt 3,4 triệu lượt người, giảm 12,3% so với cùng kỳ năm trước. Khối lượng hàng hóa vận chuyển 11 tháng đầu năm 2009 ước tính đạt 583,4 triệu tấn, tăng 4,1% và 167,8 tỷ tấn.km, tăng 8,6% so với cùng kỳ năm trước, bao gồm: vận tải trong nước đạt 558,3 triệu tấn, tăng 5,8% và 58,6 tỷ tấn.km, tăng 5,2%; vận tải nước ngoài đạt 25,1 triệu tấn, giảm 5,5% và 109,3 tỷ tấn.km, tăng 9,8%. Sự gia tăng vận tải trong nước chứng tỏ sự gia tăng vai trò của thị trường trong nước trong bối cảnh có sự sụt giảm vận tải hàng hóa và vai trò thị trường ngoài nước...

Tính chung 11 tháng, cả nước có 641,4 nghìn lượt hộ với 2.823,6 nghìn lượt nhân khẩu bị thiếu đói. So với cùng kỳ năm 2008, số hộ thiếu đói giảm 31% và số nhân khẩu thiếu đói giảm 27,6%. Vừa qua, Ủy ban Tài chính



Ngân sách đã nhất trí với đề nghị của Chính phủ về việc bổ sung kinh phí 1.300 tỷ đồng để tăng nguồn thực hiện chương trình tín dụng của Nhà nước hỗ trợ các hộ nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, tôn nền xây dựng nhà vùng ngập lũ.

**1.2. ODA giải ngân cao nhất trong các năm**

Năm 2009, Việt Nam được đánh giá là quốc gia đối phó tốt với khủng hoảng kinh tế và đang phục hồi nhanh chóng, sẽ sớm lấy lại đà tăng trưởng và là quốc gia đang phát triển có mức thu nhập GDP bình quân đầu người đạt khoảng 1.200USD. Đây là tiền đề quan trọng để các nhà tài trợ tiếp tục đặt niềm tin vào nền kinh tế và vốn ODA cung cấp cho Việt Nam. Trong tổng số vốn 5,914 tỉ USD mà các nhà tài trợ cam kết tại CG-2008, tổng lượng vốn ODA đã được ký kết đạt 3,85 tỉ USD (tính đến hết tháng 10/2009) và dự kiến cả năm, tổng vốn ký kết sẽ đạt ở mức 5,056 tỉ USD. Đặc biệt, theo Bộ Kế hoạch và đầu tư, mức giải ngân vốn ODA cả năm 2009 sẽ đạt khoảng 3 tỉ USD (trong đó vốn cho xây dựng cơ bản là 850 triệu USD), cao nhất kể từ khi Việt Nam tiếp nhận viện trợ ODA. Nguồn vốn ODA đã được sử dụng đúng mục đích với những chương trình, dự án quan trọng được ký kết, tập trung chủ yếu vào lĩnh vực giao thông, cấp thoát nước và phát triển đô thị, như khoản vay hỗ trợ khắc

phục tác động của khủng hoảng trị giá 500 triệu USD; đường cao tốc TP Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây 410,20 triệu USD; dự án thoát nước TP Hà Nội giai đoạn 2 với 299,97 triệu USD... Nếu không có biến động lớn, tổng vốn ODA ký kết cho cả thời kỳ 2006-2009 đạt khoảng 20 tỉ USD, tức vượt xa so với mục tiêu 12,35-15,75 tỉ USD mà Việt Nam đã đặt ra về thu hút khoản viện trợ này.

Năm 2010 dự kiến ODA sẽ không giảm mà có thể

tăng lên, do sự xuất hiện của các kênh tín dụng mới với điều kiện kém ưu đãi hơn. Riêng lượng vốn ODA dự kiến giải ngân năm 2010 dự kiến đạt 2,47 tỉ USD - tăng 30% so với kế hoạch giải ngân 2009.

Các nhà tài trợ có khả năng ký các hiệp định giá trị lớn vẫn là các đối tác truyền thống như WB, ADB và Nhật Bản, với giá trị khoảng 70 – 80%. Đặc biệt, ngày 26/11/2009 đại diện Bộ Công thương, Bộ Xây dựng, Tập đoàn Điện lực Việt Nam và Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) đã ký kết Dự án hợp tác kỹ thuật: “Phát triển Tiêu chuẩn kỹ thuật điện Việt Nam” có quy mô lớn nhất mà Chính phủ Nhật Bản trợ giúp hàng năm cho Việt Nam kể từ năm 1994 và sẽ được thực hiện trong 3 năm, từ 1/2010 – 12/2012, nhằm nâng cao độ tin cậy và an toàn trong việc cung cấp năng lượng điện, kiện toàn hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật cho ngành công nghiệp điện Việt Nam.

**1.3. Dòng kiều hối và FDI vẫn sung sức**

Với khoảng bốn triệu kiều bào đang sinh sống và làm ăn ở hơn 100 nước và vùng lãnh thổ trên toàn thế giới, trong đó có hơn 500.000 người lao động xuất khẩu, Việt Nam là quốc gia có lượng kiều hối chuyển về hàng năm rất lớn và không ngừng tăng. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới, năm 2008 Việt Nam đứng



thứ 10 trong số các nước nhận được lượng kiều hối nhiều nhất thế giới. Theo dự báo của Bộ Tài chính, kiều hối năm 2009 có thể đạt 6,8 tỷ USD (trong đó lượng kiều hối chuyển cho thân nhân tăng, còn lượng kiều hối chuyển về đầu tư giảm). So với 7,2 tỷ USD kiều hối năm 2008, mức giảm kiều hối năm 2009 không lớn như dự kiến. Điều này góp phần cải thiện cán cân thanh toán của Việt Nam trong bối cảnh kim ngạch xuất khẩu giảm. Với nhiều chính sách mới khuyến khích kiều bào về đầu tư, mua nhà ở Việt Nam và đẩy mạnh xuất khẩu lao động, hy vọng năm 2010 lượng kiều hối sẽ tăng mạnh trở lại cùng với đà phục hồi của nền kinh tế thế giới.

Bất chấp sự sụt giảm dòng đầu tư chung trên toàn thế giới, tính đến 21/11/2009, Việt Nam vẫn thu hút được 19,7 tỷ USD qua kênh FDI (tuy giảm 72% so với cùng kỳ năm 2008, nhưng vẫn bằng 20% so với tổng 98 tỷ FDI còn hiệu lực tính đến cuối năm 2007 mà Việt Nam thu hút được trong suốt 20 năm 1988-2007), bao gồm: vốn đăng ký của 776 dự án được cấp phép mới đạt 14,6 tỷ USD (giảm 77,6% về vốn và giảm 47,5% về số dự án); vốn đăng ký bổ sung của 213 lượt dự án được cấp phép từ các năm trước đạt 5,1 tỷ USD. Điểm cần lưu ý, năm 2009 tỷ lệ vốn FDI thực hiện trong 11 tháng đầu năm 2009 ước tính đạt 9 tỷ USD, chỉ giảm 10,4% so với cùng kỳ năm 2008, đây là mức giảm không đáng kể so với tỷ lệ giảm của vốn đăng ký, chứng tỏ sự thuận lợi trong kinh doanh của các doanh nghiệp có vốn nước ngoài ở Việt Nam...

Đặc biệt, năm 2009 lần đầu tiên xuất hiện cơ cấu các nhà đầu tư hàng đầu mới: Hoa Kỳ đứng đầu với 4.261,1 triệu USD, chiếm 29,1% tổng vốn đăng ký mới (hiện Hoa Kỳ đứng thứ 7 trong số các nước có vốn FDI vào Việt Nam, với tổng số 485 dự án còn hiệu lực và hơn 12,8 tỷ USD vốn đăng ký); đảo Cayman 2.016,5 triệu USD, chiếm 13,8%; Sa-moa 1.700,6 triệu USD, chiếm 11,6%; Hàn Quốc 1.517,7 triệu USD, chiếm 10,4% (đứng thứ 2 với 2.294 dự án còn hiệu lực và hơn 20,5 tỷ USD vốn đăng ký); Đài Loan 1.417,4 triệu USD, chiếm 9,7%

(đứng số một với 2.013 dự án còn hiệu lực và 21,3 tỷ USD vốn đăng ký); quần đảo Virgin thuộc Anh 1.076,1 triệu USD, chiếm 7,3%.

Có thể nói, năm 2009, Việt Nam vẫn nhận được những cái nhìn lạc quan từ các nhà đầu tư nước ngoài với hàng loạt doanh nghiệp lớn FDI tiếp tục khai trương và hàng trăm nhà đầu tư mới tiếp tục đổ đến Việt Nam để tìm kiếm cơ hội trong nhiều lĩnh vực, như: đầu tư và chứng khoán, nội địa hóa nguồn nguyên liệu sữa, thị trường bán lẻ, ngành dầu mỏ Việt Nam, viễn thông di động, ngân hàng... Mới đây, Tập đoàn Kyocera Mita (Nhật Bản) - một trong 10 tập đoàn lớn nhất thế giới về thiết bị, máy văn phòng với doanh thu 12 tỷ USD/năm - đã chính thức vào thị trường Việt Nam thông qua việc lựa chọn HSTC Group của Việt Nam là đối tác chính thức. Hong Leong - Tập đoàn Tài chính lớn nhất Malaysia - cũng vừa quyết định xin đầu tư ngân hàng 100% vốn nước ngoài ở Việt Nam và đã chính thức ra mắt đầu tháng 10 vừa qua. Ông Lê Đình Long - Tổng giám đốc Hong Leong Bank Việt Nam nhận mạnh, dù kinh tế khó khăn, Hong Leong vẫn nhìn thấy tiềm năng của thị trường Việt Nam. Ông Don Lam - Tổng giám đốc VinaCapital cho biết, những năm tới, sẽ chứng kiến sự hứng thú mới của các nhà đầu tư có tầm vóc toàn cầu đối với Việt Nam. Đó là tín hiệu tốt và tạo xung lực mới cho quá trình cải cách thể chế và tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam.

#### **1.4 Nhiều giải pháp đặc thù đã được triển khai thích hợp**

Sớm nắm bắt nhu cầu nền kinh tế và các động thái thị trường thế giới, năm 2009, Việt Nam đã và đang triển khai nhiều chính sách đặc thù thích hợp, trong đó điển hình là tổ hợp các giải pháp kích cầu đầu tư và tiêu dùng, chống suy giảm kinh tế, đảm bảo an sinh đã tỏ ra có vai trò nhất định tác động tốt đến môi trường kinh doanh và kết quả ổn định kinh tế - xã hội chung.

Ngoài ra, việc tăng cường sản xuất và tiêu thụ hướng vào thị trường nội địa cũng như các thị trường mới và áp dụng các cơ chế hành chính rút ngắn khẩn cấp khác, như áp dụng





kiến sự bùng phát đủ loại các cơn sốt giá khác trên nhiều thị trường nhà đất, chứng khoán, vàng, USD... Nét chung trong hầu hết các cơn sốt giá ở nước ta là vai trò của công tác thông tin, nhất là yếu tố tâm lý và những tin đồn... Sự tăng giá vàng trong tháng 11/2009 có nguyên nhân một phần bởi sự gia tăng giá vàng thế giới trong khi có sự liên thông trực tiếp giữa thị trường trong nước và thị trường nước ngoài, nhưng những động thái thị trường thời gian đầu cho thấy khá rõ nét sự tăng giá mang tính đầu

hình thức chỉ định thầu đối với các dự án cấp bách có hạn mức trên 5 tỷ đồng theo văn bản số 229/TTg-KTN của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 16/02/2009, trên thực tế cũng đã góp phần đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn XDCB, mở rộng đầu tư, duy trì tăng trưởng, tạo thêm nhiều công ăn, việc làm cho người lao động và tạo đà phát triển cho các năm tiếp theo...

## 2. Bốn bài toán cho năm 2010

Tại Hội nghị ngành Kế hoạch và đầu tư trong tháng 11/2009, Thủ tướng Chính phủ nêu rõ mục tiêu năm 2010, cả nước phải nỗ lực phấn đấu phục hồi tốc độ tăng trưởng kinh tế với mức cao hơn năm 2009, đạt khoảng 6,5%, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, nâng cao chất lượng tăng trưởng, ngăn chặn lạm phát cao trở lại, bảo đảm an sinh xã hội... Từ thực tế năm 2009 cho thấy, trong năm 2010 Việt Nam cần chú ý đến 4 vấn đề sau:

### 2.2. Ngăn chặn những cơn sốt giá ngược dòng và tình trạng đầu cơ lũng đoạn thị trường

Ngoài giá sữa và giá xăng dầu lợi ngược dòng với xu hướng giá cả thế giới trong thời gian khá dài, năm 2009 ở Việt Nam đã chứng

nhóm lợi ích có tiềm lực kinh tế và có tổ chức, tập trung ở phía Bắc, được tiếp tay bởi tâm lý “đám đông” và cả bởi một số bất cập nhất định trong cơ chế quản lý thị trường của Nhà nước... Việc giá vàng trong nước có chênh lệch giá quy đổi so với vàng nhập khẩu từ 1-5 triệu đồng, tức có lúc cao nhất tới trên dưới 20%, đã chứng tỏ điều đó. Hơn nữa, tính chất đầu cơ và tâm lý còn thể hiện rõ qua sự chênh lệch giá cao giữa giá vàng miếng với giá sùn vàng ảo, cũng như giữa giá mua vào - bán ra của các cửa hàng và đơn vị kinh doanh vàng, đặc biệt là qua sự tương phản về trạng thái tập nập thị trường trên bình diện cả nước. Bằng chứng tiêu biểu nhất cho thấy sự ảnh hưởng của yếu tố đầu cơ và tâm lý là, chỉ bằng một tuyên bố ngắn gọn và rõ ràng của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước hôm 11/9/2009 về việc sẽ cấp phép cho nhập khẩu vàng theo nhu cầu thị trường cũng đã có sức mạnh tức thì “cắt sốt”, làm đảo chiều giá vàng trên toàn quốc...

Giá bất động sản tăng cao gần đây cũng ít nhiều được giải thích tương tự, nhưng tính đầu cơ của thị trường bất động sản rõ nét và thường xuyên hơn, đặc biệt là vai trò “thủ phạm tăng giá” chủ yếu chính là giới chủ đầu tư và cò nhà, đất đủ loại...

Thị trường chứng khoán Việt Nam mới



hình thành chưa được 10 năm so với lịch sử trên dưới 300 năm của thị trường chứng khoán thế giới; hơn nữa, nó lại hoạt động trong một cơ chế thị trường chưa đầy đủ, với những bờ ngõ, bất cập từ cả ba phía: Nhà nước, nhà đầu tư chứng khoán và các công ty, đặc biệt là vai trò giám sát, chế tài của Nhà nước còn nhiều lỏng lẻo. Vì vậy, thị trường này trong thời kỳ đầu dường như con ngựa bất kham, hoạt động không theo nguyên tắc giá chứng khoán cao phụ thuộc vào kết quả kinh doanh thực tế của công ty phát hành chứng khoán, cũng như càng không thể tránh khỏi yếu tố tâm lý đám đông và tính chất đầu cơ ngắn hạn rất cao, thậm chí có sức mạnh vượt trội những phản ứng logic “hợp quy luật” của các nhà đầu tư bài bản, và đôi lúc làm nhụt đi ý nghĩa tích cực của thị trường chứng khoán trong nền kinh tế...

Về lý thuyết và thực tế, có thể nói, trong đời sống kinh tế thị trường luôn tồn tại những tin đồn đủ loại. Tuy nhiên, loại tin đồn “đặc thù” trong lĩnh vực kinh tế lại có ý nghĩa khác, và thường chúng mang nặng tính định hướng có mục tiêu hoặc đầu cơ cao. Chúng có thể giúp cho ai đó thu bộn tiền, cũng có khi làm lao đao bao nhiêu số phận cá nhân và cả doanh nghiệp, thậm chí có thể làm giảm sút căn bản hiệu lực, hiệu quả của một chính sách quản lý nhà nước và làm tổn thất uy tín, cũng như tiền của quốc gia. Những tin đồn thất thiệt loại này thường xuất hiện khi có sự không rõ ràng, nhất quán trong chính sách của Chính phủ, khi chậm hoặc không có những phát ngôn chính thức có liên quan, hoặc khi do cá nhân hoặc nhóm lợi ích nào đó chủ ý tung ra có mục đích định hướng dư luận, tranh thủ “đục nước béo cò” trước một đám đông hành động mất phương hướng và chủ kiến lại được nhân lên bởi sự phân tích, đồn thổi kiểu “tam sao thất bản” từ kinh nghiệm quá khứ, trí tưởng tượng, sự nhe dạ cả tin, sự hiếu kỳ và thói ưa buôn chuyện của không ít người... Rõ ràng, đang tồn tại những lỗ hổng và bất cập nào đó trong quản lý nhà nước dung dưỡng và nương tay với các tin đồn thất thiệt. Đã đến lúc các cơ quan có trách nhiệm cần ngồi lại với nhau để rà soát

lại, bổ sung, điều chỉnh các chính sách và thể chế nhằm đối phó hữu hiệu, chủ động hơn với các loại hiện tượng sốt nóng – lạnh gắn với các yếu tố tâm lý, tin đồn và đầu cơ đã, đang và sẽ còn diễn ra trên thị trường hàng hóa, dịch vụ cả trong và ngoài nước, trực tiếp ảnh hưởng to lớn, lâu dài đến đời sống và sự ổn định kinh tế – xã hội của nước ta.

Để góp phần ngăn chặn hiệu quả các yếu tố tâm lý và tin đồn thất thiệt tương tự trong thời gian tới, cần đảm bảo hoàn thiện và tuân thủ các nguyên tắc quản lý kinh tế và cạnh tranh thị trường, giảm thiểu và khắc phục các biểu hiện và lạm dụng công cụ quản lý hành chính, mệnh lệnh và hiện tượng “vận động hành lang”, “chạy chính sách” vì lợi ích ngành độc quyền, bất chấp lợi ích và uy tín quốc gia... Đảm bảo các biến động chính sách phải tường minh và có thể dự báo được trong xu hướng ổn định, nhất quán, phù hợp các nguyên tắc kinh tế thị trường và yêu cầu cam kết hội nhập, các thông lệ thế giới, cũng như các tín hiệu thị trường khách quan. Phát hiện và trừng phạt kịp thời, nghiêm khắc các cá nhân và tổ chức tung tin đồn thất thiệt nhằm mục tiêu phá hoại chính sách, đầu cơ và cạnh tranh không lành mạnh... Có thể áp dụng xử lý hình sự với các vi phạm đặc biệt nghiêm trọng, thông báo rộng rãi làm gương trong dân chúng. Tăng cường giáo dục dân trí, nâng cao nhận thức về kinh tế thị trường và hiểu biết pháp luật, tăng khả năng tự nhận thức và cảnh giác, tránh hành động kiểu bầy đàn, vô tình hoặc cố ý tiếp tay và trở thành nạn nhân của tin đồn... Tăng cường và thể chế hoá các phát ngôn và cung cấp thông tin chính thức có chất lượng và trách nhiệm pháp lý cao định kỳ và không định kỳ của các cơ quan và đại diện nhà nước, các tổ chức kinh doanh có liên quan, nhất là các bộ kinh tế - tài chính tổng hợp, cũng như của các ngành và doanh nghiệp đang có độ độc quyền kinh doanh cao... Cần nhấn mạnh rằng, những nghiên cứu, dự báo dài hạn và kịp thời về thị trường, những tuyên bố đúng lúc của các nhân vật có trách nhiệm và uy tín, những tin tức được cập nhật hàng ngày, hàng giờ từ đội ngũ báo chí và các phương



tiện thông tin đại chúng hiện đại, các quy chế kiểm tra thị trường đột xuất, có hiệu lực và hiệu quả cao sẽ là những cấu thành không thể thiếu được trong cơ chế bảo vệ sự cạnh tranh và hoạt động lành mạnh của kinh tế thị trường có quản lý vĩ mô của Nhà nước ở Việt Nam, từ đó bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng tránh khỏi những thiệt hại từ sự đầu cơ và cả những đại đột của chính mình...

## **2.2. Thúc đẩy tái cơ cấu nền kinh tế và các ngân hàng**

Chính sách kinh tế năm 2009 đã đạt được nhiều kết quả tích cực, song vẫn còn bộc lộ một số hạn chế, đó là: chưa tận dụng được cơ hội và tạo đòn bẩy để bước đầu chuyển đổi và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng tích cực. Đặc biệt, chỉ số ICOR ngày càng tăng cao đã cho thấy những giới hạn trần của phát triển kinh tế theo bề rộng; tình trạng một số khoản chi vượt dự toán lớn đã làm mất ý nghĩa của việc chấp hành dự toán chi, thể hiện tính kỷ luật tài chính chưa nghiêm. Các khoản chi NSNN như chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi khác ngân sách đều tăng so với dự toán.

Năm 2010, nhu cầu vốn hoạt động của các ngân hàng thương mại Việt Nam sẽ tiếp tục căng thẳng trong khi chính sách tiền tệ trong nước có xu hướng thắt chặt và các doanh nghiệp vẫn còn nhu cầu vay vốn, khiến cho lãi suất tăng cao trở lại và khiến cho thanh khoản của các ngân hàng sẽ không còn dồi dào như trước. Các cuộc sáp nhập, hợp nhất và yêu cầu bảo đảm tiêu chuẩn vốn của các ngân hàng trong nước sẽ gia tăng. Lợi nhuận của các ngân hàng Việt Nam có thể sẽ giảm so với năm 2009. Đặc biệt, cần thiết phải thực hiện những dự phòng tài chính cho các khoản tín dụng đang tồn đọng và có nguy cơ khó đòi, những dự phòng quan trọng nhằm kiểm soát và ngăn chặn một cuộc khủng hoảng tín dụng. Điều này cần những nỗ lực chung của Chính phủ và doanh nghiệp ngân hàng. Trong lâu dài, yêu cầu về nhân sự cấp cao ngày càng tăng và có thể khiến cho các ngân hàng Việt Nam phải thuê mướn chuyên viên nước ngoài và sẽ là yếu tố ảnh hưởng đến hiệu suất hoạt động

và khả năng mở rộng mạng lưới của hệ thống ngân hàng Việt Nam. Cùng với sự có mặt ngày càng đông đảo và rộng rãi của các ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam, môi trường kiểm soát và quản lý rủi ro của hệ thống ngân hàng cần và sẽ liên tục được cải thiện, các tiêu chuẩn báo cáo tài chính sẽ dần dần đáp ứng chuẩn mực quốc tế, thêm vào đó sự hoàn thiện và phát triển ngày càng tăng của cơ sở hạ tầng thông tin sẽ giúp nâng cao triển vọng của các ngân hàng Việt Nam trên tiến trình tăng trưởng và hội nhập với hệ thống tài chính ngân hàng quốc tế.

Quá trình tái cấu trúc nền kinh tế, cũng như các ngân hàng của Việt Nam trong thời gian tới cần bảo đảm thúc đẩy sự phát triển dựa trên năng suất, chất lượng và hiệu quả, hình thành nền kinh tế với cơ cấu hai tầng, với tầng trên là các doanh nghiệp và tổ hợp doanh nghiệp lớn, hiện đại, đa sở hữu, kinh doanh đa ngành, hoạt động xuyên quốc gia và tầng dưới là mạng lưới các doanh nghiệp nhỏ và vừa liên kết chặt chẽ với nhau và với tầng trên; hình thành các sản phẩm chủ lực, quy mô lớn, có hiệu quả và phát huy lợi thế so sánh chung của đất nước, của địa phương theo nguyên tắc thị trường, tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu, đáp ứng cả thị trường trong nước và nước ngoài; đồng thời đề cao bàn tay nhạc trưởng thống nhất của Nhà nước thông qua các công cụ luật pháp và ngân sách nhà nước... Cần đề cao vai trò của SCIC (Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước) trong việc chủ động mua bán các cổ phần doanh nghiệp để định hướng và thúc đẩy quá trình này.

## **2.3. Đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng và nâng cao chất lượng công tác cán bộ**

Với định nghĩa tham nhũng là “sự lạm dụng chức quyền để thu lợi cá nhân”, Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) đã công bố bảng xếp hạng chống tham nhũng năm 2009 đối với 180 quốc gia được rút ra từ 13 thăm dò và khảo sát khác nhau từ 10 viện nghiên cứu độc lập, bao gồm cả các tổ chức quốc tế, trong đó có Ngân hàng Thế giới. Các quốc gia được xếp hạng theo thang điểm từ 0 (mức độ tham nhũng cao





nhất) đến 10 (mức độ tham nhũng thấp nhất). Việt Nam năm 2009 được 2,7 điểm, đứng thứ 120, tăng một bậc so với năm 2008 và tăng ba bậc so với năm 2007. New Zealand đã vượt qua Đan Mạch để đứng đầu danh sách với 9,4 điểm, Đan Mạch thứ hai với 9,3 điểm, tiếp đó là Singapore và Thụy Điển cùng 9,2 điểm. Ba nước xếp cuối bảng là Somalia (1,1 điểm), Afghanistan (1,3 điểm) và Myanmar (1,4 điểm). Mỹ đứng thứ 19 với 7,5 điểm trong khi Trung Quốc với 3,6 điểm đứng thứ 79 và Nga 2,2 điểm đứng thứ 146.

Mặc dầu có sự cải thiện nhỏ trong bảng xếp hạng của TI, song có thể nói công tác chống tham nhũng ở Việt Nam trên thực tế vẫn còn nhiều việc phải làm, nhất là đấu tranh với các hành vi tham nhũng trong công tác quản lý khu vực kinh tế nhà nước, quản lý tài chính và NSNN, quản lý đất đai và công tác cán bộ. Những nghi án tham nhũng và án oan trong quản lý nhà nước chậm được giải quyết dứt điểm và minh bạch, đã và đang cho thấy thực tế nền pháp lý cần được cải cách cấp bách... Đồng thời, cần tăng cường quản lý, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; thực hiện nghiêm túc công tác thi tuyển, tuyển dụng và quản lý cán bộ, chế độ trách nhiệm gắn với quyền lợi; có cơ chế, biện pháp đột phá và hiệu quả ngăn ngừa và trừng trị nghiêm khắc hiện tượng chạy chức, chạy quyền, chạy bằng cấp; công tác quản lý nhà nước về thi đua, khen thưởng cần bảo đảm tôn vinh đúng mục đích, kịp thời, đúng đối tượng, tránh phô trương hình thức, lãng phí. Đặc biệt, cần nâng cao chất lượng quản lý Nhà nước để ngăn chặn tham nhũng, tránh trường hợp người cán bộ “nảy sinh tham nhũng do quản lý nhà nước quá kém” như lời Chủ tịch nước Nguyễn Minh Triết giải bày trong hội nghị kiều bào toàn thế giới họp ngày 23/11/09 tại Hà Nội.

#### **2.4. Tăng cường sự phối hợp các giải pháp và hoạt động quản lý nhà nước**

Sự phối hợp các giải pháp và hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước trong thời gian tới cần tập trung trước hết vào việc cải cách thủ tục hành chính, tăng cường phân

cấp, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm, gắn với công tác kiểm tra giám sát, cải thiện môi trường kinh doanh, tạo mọi điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp và người dân đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao chất lượng và khả năng cạnh tranh, thúc đẩy mạnh mẽ xuất khẩu và nâng cao hiệu quả của hội nhập kinh tế quốc tế; rà soát, điều chỉnh hình thức, tiêu chí và đối tượng hưởng chính sách kích thích kinh tế cho phù hợp với nền kinh tế đã phục hồi; ngăn chặn và xử lý tiêu cực trong thực hiện chính sách hỗ trợ của nhà nước; sử dụng có hiệu quả và đúng mục đích dự trữ ngoại hối nhà nước; chủ động tích cực, linh hoạt để ổn định giá trị đồng tiền VND, ổn định thị trường vàng trong nước thích ứng với biến động của thị trường vàng thế giới; kiểm soát chặt chẽ nợ quá hạn, nhất là nợ xấu, đảm bảo an toàn hệ thống tài chính, tiền tệ; cân bằng hơn giữa đầu tư cho xuất khẩu và tiêu dùng nội địa, đồng thời tăng cường quản lý và phát triển thị trường nội địa, sử dụng hàng rào thuế quan và phi thuế quan cần thiết, không trái với cam kết quốc tế để điều hoà hoạt động nhập khẩu, bảo đảm chất lượng hàng nhập khẩu vì lợi ích người tiêu dùng và vệ sinh môi trường; tăng cường kiểm tra, quản lý thị trường, kịp thời phát hiện hành vi lợi dụng việc khan hiếm hàng hóa để tăng giá trục lợi đối với một số mặt hàng quan trọng và thiết yếu phục vụ sản xuất và tiêu dùng của dân cư.

**2.5** Ngoài ra, cần nhấn mạnh đến yêu cầu kiện toàn tổ chức và nâng cao chất lượng công tác tham mưu về chính sách phát triển kinh tế, các hoạt động quản lý hành chính nhà nước, điều tiết thị trường và thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước, cũng như nâng cao năng lực quản lý và hiệu quả đầu tư nhà nước; tăng cường sự phối hợp các hoạt động và cơ quan dự báo với giám sát, bao gồm cả giám sát chuyên ngành với giám sát hợp nhất, tổng thể toàn thị trường để cảnh báo sớm rủi ro và xử lý một cách hiệu quả những vấn đề mới phát sinh, nhất là các rủi ro chéo, tránh các đổ vỡ dây chuyền và bất ngờ... ■



## RÀ SOÁT PHÁP LUẬT TẠI TIỂU BANG NORDRHEIN - WESTFALEN (CHLB ĐỨC)

# và kinh nghiệm cho công tác pháp điển hóa ở Việt Nam

■ KLAUS SCHÖNENBROICHER \*

■ HOÀNG THỊ THANH THỦY \*\*

Nhằm giải quyết tình trạng hệ thống pháp luật còn tồn tại nhiều quy định mâu thuẫn, chồng chéo, lạc hậu và không phù hợp với thực tiễn, bên cạnh hoạt động lập pháp theo kế hoạch, đồng thời song song với các hoạt động rà soát pháp luật trong từng lĩnh vực cụ thể (ví dụ như hoạt động rà soát pháp luật trong khuôn khổ thực hiện các cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO), Việt Nam dự định tiến hành một đợt tổng rà soát văn bản pháp luật của tất cả các cơ quan nhà nước trên mọi lĩnh vực. Đây là một hoạt động hết sức quan trọng trong công tác pháp điển hóa ở nước ta hiện nay. Kinh nghiệm rà soát văn bản pháp luật của Tiểu bang Nordrhein-Westfalen (CHLB Đức) có thể là những kinh nghiệm tốt cho chúng ta<sup>1</sup>.

### 1. Sự cần thiết và những vấn đề cơ bản về rà soát pháp luật

Trong khuôn khổ hoạt động lập pháp liên bang, từ năm 1954 đến 1968, CHLB Đức đã tiến hành một đợt tổng rà soát pháp luật. Sau đợt tổng rà soát này, pháp luật liên bang đã được xác định lại trên cơ sở các văn bản đã được rà soát bao gồm các văn bản cập nhật và có hiệu lực<sup>2</sup>. Hệ thống pháp luật CHLB Đức vào thời điểm bắt đầu tiến hành đợt tổng rà

soát cũng có nhiều điểm tương đồng với hiện trạng pháp luật Việt Nam hiện nay.

Một vài năm trước đây, Tiểu bang Nordrhein-Westfalen (NRW) cũng tiến hành một đợt tổng rà soát pháp luật. Trong đợt tổng rà soát đó, toàn bộ pháp luật tiểu bang đã được kiểm tra, tập hợp thành năm “gói” pháp luật lớn. Các văn bản này sau khi được rà soát đã được xử lý thông qua các điều khoản bãi bỏ hoặc các điều khoản quy định về nghĩa vụ báo

(\*) TS, phụ trách Cục kiểm tra quy phạm liên ngành, đồng thời phụ trách điều hành Công báo điện tử thuộc Bộ Nội vụ, Tiểu bang Nordrhein-Westfalen CHLB Đức.

(\*\*) TS, giảng viên Khoa Luật, Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội.

(1) Bài viết bản tiếng Đức đã công bố tại Tạp chí hành chính “Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter” của CHLB Đức, tháng 8/2009, tr. 285-328.

(2) Luật về tập hợp hóa văn bản pháp luật liên bang ngày 10/07/1958 (Công báo liên bang/ BGBl. I tr. 437); Luật tổng kết tập hợp hóa văn bản pháp luật liên bang ngày 28.12. 1968 (BGBl. I tr. 1451); tham khảo thêm: Hans Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, Rn. 691 ff.; Bộ Tư pháp liên bang (chủ biên), Sổ tay hình thức pháp lý văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), tái bản lần 2, 2008, Rn. 25.



cáo sau một thời gian thực hiện. Mục tiêu của các nhà lập pháp lúc đó không chỉ nhằm xây dựng được một hệ thống pháp luật liên bang mang tính cập nhật và đầy đủ, đồng thời loại bỏ các quy định đã hết hiệu lực hoặc lạc hậu mà còn nhằm tập hợp và duy trì tính cập nhật thường xuyên của các đạo luật và văn bản dưới luật, đảm bảo các văn bản này luôn trong tình trạng có hiệu lực và phù hợp với thực tiễn. Điều này sẽ có tác dụng giảm mạnh quan liêu hành chính trong hoạt động lập pháp<sup>3</sup>.

Từ kết quả hai đợt tổng rà soát pháp luật của CHLB Đức và của Tiểu bang NRW, chúng tôi cho rằng, trong công tác rà soát pháp luật ở Việt Nam cần lưu ý đến một số vấn đề cụ thể sau:

### **1.1. Xác định các văn bản luật là đối tượng tổng rà soát pháp luật**

i) Một vấn đề mang tính quyết định cần được giải quyết trước khi tiến hành tổng rà soát pháp luật chính là việc xác định các văn bản luật nào là đối tượng tổng rà soát. Thực tế tại nước Đức, việc trả lời cho câu hỏi này khá đơn giản, do trong hệ thống pháp luật CHLB Đức chỉ có hai loại văn bản luật: văn bản luật của Nghị viện (thẩm quyền ban hành các luật của Liên bang và các tiểu bang được xác định theo từng lĩnh vực điều chỉnh theo quy định từ Điều 73 Luật cơ bản/Hiến pháp CHLB Đức - GG) và Nghị định của Chính phủ liên bang (Điều 80 GG) được ban hành để hướng dẫn thi hành các đạo/bộ luật của Nghị viện liên bang hoặc Nghị định của chính quyền các Tiểu bang được ban hành để hướng dẫn thi hành các đạo luật của Nghị viện tiểu bang. Mặc dù hiện nay, khái niệm về các đạo luật/văn bản luật được giải thích trong Hiến pháp CHLB Đức theo nghĩa khá rộng, cũng không nên quên rằng

bản thân các quốc gia châu Âu cũng phải mất hơn 200 năm để giải thích khái niệm “văn bản luật”, cả theo khía cạnh pháp lý và chính trị<sup>4</sup>.

Trong Hiến pháp của Việt Nam không tồn tại nguyên tắc phân quyền theo mô hình nhà nước liên bang, đồng thời cũng không quy định phân chia thẩm quyền ban hành luật theo các lĩnh vực chính trị khác nhau. Trên thực tế ở Việt Nam, bên cạnh Quốc hội còn có 10 cơ quan nhà nước cùng 64 Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL). Các VBQPPL của Việt Nam được chia thành hai nhóm: văn bản luật, bao gồm Hiến pháp, các luật và nghị quyết của Quốc hội; và văn bản dưới luật do các cơ quan nhà nước khác hoặc các cơ quan nhà nước này cùng phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội ban hành<sup>5</sup>. Trong đó, theo quan niệm của CHLB Đức, rất nhiều loại văn bản của nhiều loại cơ quan nhà nước có thể chỉ được coi là văn bản hành chính hoặc những văn bản chỉ thị cá biệt. Xuất phát từ đặc trưng này của hệ thống pháp luật nên ở Việt Nam thường xuất hiện những tranh cãi về tính quy phạm của văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước cũng như những khó khăn trong việc xác định mối quan hệ về hiệu lực pháp lý giữa các văn bản pháp luật giữa cơ quan nhà nước với nhau.

ii) Việt Nam nên tận dụng đợt tổng rà soát pháp luật lần này để đưa các văn bản và quy định chỉ liên quan đến hoạt động và quan hệ nội bộ của các cơ quan hành chính (các quy định hành chính) hoặc những văn bản chỉ đạo của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới ra khỏi hệ thống VBQPPL đã được rà soát<sup>6</sup>. Những văn bản hành chính hoặc những văn bản chỉ đạo quan trọng nên được tổng hợp

(3) Tham khảo phần giải trình về đạo luật đầu tiên về quy định thời hiệu VBQPPL, Nghị viện bang Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/4868, tr. 55 ff. với phần giải thích về nguyên tắc cấu trúc, tham khảo thêm mục III. 4.

(4) Tham khảo Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt, tái bản lần 1, 1981*; Gerd Roellecke, *Der Begriff des positiven Gesetzes und das Grundgesetz, 1969*; Fritz Ossenbühl, *Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (chủ biên), *Handbuch des Staatsrechts V, 3. ấn bản năm 2007*, tr. 135 ff.

(5) Điều 1, 2 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, Công báo số 521-52, tháng 9/2008.

(6) Khái quát chung về phân loại và sắp xếp văn bản hành chính theo nguyên tắc phân quyền tham khảo Fritz Ossenbühl, *Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968*; về vấn đề công bố: Christoph Gusy, *Die Pflicht zur Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften*, in: DVBl. 1979, tr. 720 ff.





Trụ sở Bộ Tư pháp

**Ảnh:** ST.

trong các tập văn bản hành chính và được công bố. Theo quy định của Tiểu bang NRW, từ năm 1962 đã có quy định về trách nhiệm của các bộ chuyên ngành trong việc tập hợp các văn bản hành chính do chính những cơ quan này ban hành cho cơ quan cấp dưới - với ý nghĩa là những văn bản hành chính nội bộ có tính chỉ đạo công trong công tác hành chính đối với các bộ, ngành - trong lĩnh vực ngành mình phụ trách<sup>7</sup>. Những văn bản hành chính trong trường hợp này chỉ bao gồm những quy định chung, cơ bản của cơ quan cấp trên đối với cơ quan hành chính cấp dưới. Những văn bản hành chính cá biệt, chỉ áp dụng cho một hoặc một số trường hợp cụ thể, không nhất thiết phải được công bố như các văn bản hành chính khác. Điều này giúp tránh được trường hợp lạm dụng những quy định, văn bản hành chính cá biệt để điều chỉnh hoạt động hành chính. Những văn bản mang tính nhắc lại các VBQPPL hay các phán quyết của Tòa án, nhắc lại các tuyên bố chính trị hay những xác nhận

không bao gồm các quy định nội dung, những văn bản đáng tiếc vẫn thường gặp trong thực tiễn hoạt động của Nhà nước, đều không được coi là văn bản hành chính.

Theo Khoản 2 Điều 62 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ban hành VBQPPL của Việt Nam<sup>8</sup>, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm định kỳ 5 năm hệ thống hoá theo chuyên đề, lĩnh vực các VBQPPL và các quy định pháp luật còn hiệu lực thi hành do Quốc hội và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác ban hành có liên quan đến ngành, lĩnh vực của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ do mình phụ trách. Theo đó, văn bản hành chính và văn bản luật sẽ được công bố chung.

iii) Một điều kiện quan trọng của công tác rà soát pháp luật của Việt Nam là phải tìm kiếm được sự thống nhất trong hệ thống trật tự các VBQPPL<sup>9</sup>. Điều này có tác dụng tăng cường tính bắt buộc của các quy định cũng như củng

(7) Cụ thể tham khảo thêm trong Quy chế hoạt động chung của các bộ Tiểu bang NRW (GGO), Thông báo của Bộ Nội vụ ngày 16/5/1991 – VA2 – tham khảo tại tập hợp văn bản hành chính điện tử (đăng ký) hoặc tại <http://sgv.im.nrw.de>, Mục số 20020; Nghị định hành chính về tổng kết công tác rà soát văn bản hành chính ngày 29/08/1961, tham khảo tại địa chỉ trên, Mục số 1141; Hướng dẫn ban hành văn bản luật và văn bản hành chính và xây dựng tập hợp văn bản (hướng dẫn công bố), Thông tư của Bộ Nội vụ ngày 18/4/1994 – IB 2/17-10.20, tham khảo tại địa chỉ trên, Số tham khảo 1141.

(8) Công báo số 165-166 ngày 24/03/2009.

(9) Tham khảo Fritz Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, trong cuốn: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (chủ biên), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland V, § 101 Rn. 2 ff.



cô nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Ngoài ra, nó còn có tác dụng khẳng định tính tối cao của các văn bản luật, thể hiện ở chỗ, mọi thay đổi cần thiết chỉ được thực hiện bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc sửa đổi một đạo luật hay những quy định riêng lẻ bất cập thông qua một cơ quan có thẩm quyền thấp hơn là không phù hợp với nguyên tắc nêu trên và do vậy cần phải bị nghiêm cấm. Không được sửa những quy định bất cập của một đạo/bộ luật của Quốc hội bằng những quy định trong văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ, ngay cả trong trường hợp những “sửa đổi” đó hoàn toàn có ý nghĩa về mặt nội dung. Trong những trường hợp đó, Chính phủ phải có những động thái tích cực phối hợp với Quốc hội để nhanh chóng sửa đổi những quy định bất cập. Chỉ khi nào những quy định này đã được sửa đổi bằng những quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý tương ứng (đồng thời thỏa mãn được những yêu cầu về nội dung), Chính phủ mới có thẩm quyền ban hành những quy định hướng dẫn. Nếu lối tư duy này không được coi trọng trong thực tiễn hoạt động của Nhà nước sẽ dẫn đến hệ quả là thường xuyên có những xung đột về thẩm quyền giữa Chính phủ và Quốc hội trong hoạt động lập pháp.

### **1.2. Những nguyên tắc chỉ đạo của hoạt động rà soát pháp luật**

Đối với bất kỳ đợt tổng rà soát pháp luật nào, việc đầu tiên là phải xác định được những nguyên tắc của dự án, bao gồm các nguyên tắc cơ bản sau:

- Tất cả các quy phạm, văn bản tiếp tục có hiệu lực (tính đến ngày tiến hành tổng rà soát) phải được công bố lại toàn văn<sup>10</sup>;
- Những quy định lạc hậu, hết hiệu lực phải được bãi bỏ;
- Những quy định mâu thuẫn phải được hài hòa và thống nhất hóa;
- Những quy định chồng chéo phải được

loại bỏ.

Mỗi quy định của toàn bộ hệ thống văn bản luật quốc gia đều phải được kiểm tra theo những nguyên tắc trên. Những nguyên tắc này không chỉ áp dụng cho các văn bản có hiệu lực pháp lý ngang nhau, cụ thể là giữa các văn bản luật của Quốc hội. Ngược lại, những văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn, chứa đựng những quy định mâu thuẫn hay chỉ bao gồm những quy định mang tính nhắc lại những quy định trong văn bản có hiệu lực cao hơn cũng cần phải bị hủy bỏ. Điều 9 của Luật Ban hành VBQPPL của Việt Nam cũng quy định rõ những quy định chồng chéo và mâu thuẫn cần phải được loại bỏ.

Hoạt động rà soát pháp luật không được phép hiểu là cơ hội, điều kiện để giải quyết những xung đột, tranh cãi về nội dung hay quy định về chuẩn mực nội dung trong các văn bản luật. Bản thân quá trình tổng rà soát pháp luật đã là một công việc nặng nề, đặt ra những thách thức lớn đối với mỗi hệ thống pháp luật và những cơ quan hành chính hay các cơ quan liên quan của Chính phủ. Do vậy, cần phải tránh việc tạo ra những cơ hội làm phát sinh thêm những bất đồng về chính trị liên quan đến nội dung của các văn bản luật<sup>11</sup>.

Trong đề xuất của Bộ Tư pháp Việt Nam về phương án tổng rà soát pháp luật có nêu việc rà soát pháp luật được tổ chức theo thứ bậc về hiệu lực pháp lý của các văn bản pháp luật; kết quả của hoạt động rà soát pháp luật đối với những văn bản của cơ quan cấp trên sẽ là cơ sở và căn cứ để tiến hành rà soát văn bản của cơ quan cấp dưới. Căn cứ theo các quy định của pháp luật hiện hành, cách thức này hoàn toàn hợp lý.

### **1.3. Tác dụng loại trừ và khẳng định**

Xét theo góc độ thực tiễn và phương pháp tiến hành, tổng rà soát pháp luật có tác dụng loại trừ và khẳng định<sup>12</sup>. Tác dụng khẳng định được hiểu là những quy định tiếp tục có

(10) Trong khi khoản. 2 Luật tập hợp văn bản pháp luật liên bang ngày 10/07/1958 (BGBl. I 437; công bố ngày 12.7.1958, BGBl. III 114-2) quy định chỉ cần công bố lại tên, ngày ban hành và nguồn tra cứu văn bản trong tập hợp văn bản pháp luật đã được rà soát.

(11) Trong mục Sổ tay nghiệp vụ online của Bộ Tư pháp Việt Nam nêu rõ công tác rà soát pháp luật nhằm mục tiêu tập hợp lại VBQPPL theo hình thức pháp lý và theo lĩnh vực điều chỉnh, không nhằm mục tiêu thay đổi về nội dung của văn bản, tham khảo tại <http://nghiệpvu.moj.gov.vn>

(12) Cụ thể xem Schneider, Rn. 693 f.





hiệu lực theo kết quả của hoạt động rà soát sẽ được “xác nhận” lại, cả về hiệu lực cũng như nội dung. Tác dụng loại trừ được hiểu là tất cả các quy định pháp luật không được xác định là tiếp tục có hiệu lực, sẽ hết hiệu lực. Các quy định này có thể hết hiệu lực theo hai cách sau: thông qua một điều khoản quy định về việc hết hiệu lực của văn bản/quy định đó trong tập hợp văn bản công bố sau khi rà soát, hoặc thông qua một quy định nêu rõ tất cả những quy định hay văn bản không được nêu rõ trong tập hợp văn bản pháp luật mới sẽ hết hiệu lực<sup>13</sup>. Khi áp dụng cách thức thứ hai sẽ tránh được những tranh cãi hay việc bỏ sót những văn bản pháp luật không được nêu trong tuyên tập văn bản pháp luật mới. Cách thức này làm tăng hiệu quả, giảm quan liêu hành chính của hoạt động rà soát pháp luật, đặc biệt tạo sự đột phá đối với quá khứ. Trường hợp cá biệt, nếu cần phải khôi phục

lại những văn bản pháp luật bị hết hiệu lực thông qua cách thức này, văn bản đó có thể được ban hành lại một cách dễ dàng, trong trường hợp cần thiết, với hiệu lực hồi tố.

#### **1.4. Tổ chức và quá trình thực hiện**

a) Toàn bộ những văn bản luật tiếp tục có hiệu lực sau khi tiến hành rà soát, những văn bản luật thực định, cần phải được công bố lại toàn văn (những quy định còn hiệu lực) trong một số Công báo riêng<sup>14</sup> để tránh các trường hợp công bố trùng. Những văn bản này chỉ nên được công bố trên một số đặc biệt của Công báo trung ương. Tất cả các văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành cần phải được công bố trên số Công báo đặc biệt này và chỉ trên số Công báo đó. Thông thường, Công báo của Tiểu bang NRW chỉ công bố những đạo luật của cơ quan Nghị viện bang cũng như các văn bản Nghị định của chính quyền Tiểu bang.

(13) Theo § 3 K. 1 câu 2 Luật về tập hợp văn bản luật liên bang ngày 10/07/1958 (BGBl. I 437, công bố ngày 12/7/1958; BGBl. III 114-2), những quy định không được tập hợp trong tập VBQPPL sau khi rà soát pháp luật sẽ hết hiệu lực vào thời điểm được xác định trong Luật tổng kết rà soát pháp luật (tác dụng loại trừ). Theo § 3 K 1 Luật này, “tác dụng loại trừ” có hiệu lực từ ngày 31/12/1968 (§ 3 K 1 câu 2 Luật tập hợp văn bản luật liên bang); phạm vi hiệu lực của tác dụng loại trừ được quy định tại § 3 K 2: về cơ bản, tất cả các quy phạm pháp luật không được rà soát.

(14) Tất cả văn bản luật đã được rà soát và tiếp tục có hiệu lực được đăng tải trên một số Công báo riêng (phần III).



b) Công tác rà soát pháp luật, theo kinh nghiệm thực tiễn, những điều kiện hành chính và yêu cầu tương tự của các nước trên thế giới, sẽ không làm phát sinh những chi phí đáng kể cho Việt Nam, do các đơn vị xử lý công việc cụ thể luôn luôn được yêu cầu là phải có sự theo dõi cập nhật về tình trạng pháp luật trong lĩnh vực, ngành mình phụ trách. Thành viên của cơ quan điều hành tổng rà soát có thể lấy từ nguồn nhân lực sẵn có này, theo kinh nghiệm thực tiễn cải cách hành chính tại Tiểu bang Nordrhein-Westfalen từ nhiều năm nay<sup>15</sup>. Quan trọng hơn yếu tố ngân sách và nhân sự là một kế hoạch hành động chặt chẽ, có tính khả thi và ràng buộc. Sự thành công của tổng rà soát pháp luật đòi hỏi phải có một sự quản trị thông tin giữa các đầu mối một cách tích cực giữa các bên liên quan trong quá trình cải cách cũng như đối với bên ngoài.

## 2. Rà soát pháp luật trong khuôn khổ các hoạt động lập pháp “thông thường”

### 2.1. Duy trì tính cập nhật của hệ thống pháp luật

a) Việc hợp nhất văn bản sửa đổi luật và văn bản luật gốc được sửa đổi cũng như việc thông báo mới các văn bản luật từ nhiều năm

nay đã trở nên không cần thiết trong thực tiễn lập pháp của Tiểu bang NRW. Việc cập nhật văn bản thường xuyên đã được thay thế bởi một cách thức cập nhật văn bản hiện đại.

Một mặt, thủ tục lập pháp của Tiểu bang NRW vẫn được thực hiện theo thủ tục giấy tờ, đồng thời về mặt pháp lý các văn bản gốc (có chữ ký và đóng dấu) đã được công bố và đăng trên công báo vẫn có giá trị tham chiếu cuối cùng<sup>16</sup>. Bên cạnh đó, từ nhiều năm nay, tiểu bang này áp dụng hệ thống công báo điện tử, góp phần giữ cho hệ thống pháp luật luôn được cập nhật thường xuyên, thống nhất. Điều đó được coi là một bước phát triển có ý nghĩa của hoạt động lập pháp theo định hướng phục vụ và thân thiện với dân chúng. Hoạt động biên tập và cập nhật Công báo điện tử của Tiểu bang NRW do Bộ Nội vụ đảm nhiệm<sup>17</sup>.

Cùng với thủ tục ủy quyền công bố mới các đạo luật, việc cập nhật văn bản qua Công báo điện tử góp phần đảm bảo mục tiêu giữ cho hệ thống các văn bản luật luôn có tính cập nhật, dễ theo dõi, đồng thời giảm thiểu các chi phí và công việc hành chính. Thông qua đó, những thành tựu phát triển của công tác lưu trữ và xử lý dữ liệu điện tử cũng được áp dụng, phục vụ cho công tác lập pháp<sup>18</sup>.

(15) Tham khảo về cải cách hành chính tại NRW Manfred Palmen/ Klaus Schönenbroicher, *Die Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen*, đăng trên: *NvWZ* 2008, tr. 1173 ff.

(16) Tham khảo Schneider, *Rn. 465 ff.* Theo quy định tại CHLB Đức, một văn bản luật sau khi được Quốc hội thông qua phải được Tổng thống liên bang hoặc Thủ hiến bang phê chuẩn và công bố trên công báo mới có hiệu lực. Sau khi Quốc hội có Nghị quyết ban hành luật, Văn phòng Quốc hội sẽ chuyển toàn văn bản luật đó sang Văn phòng thủ hiến bang để công bố (§ 94 GGO NRW); đây thực chất là thủ tục phê chuẩn, đảm bảo văn bản luật được công bố và văn bản luật được Quốc hội thông qua là hoàn toàn giống nhau về từ ngữ. Việc phê chuẩn được thực hiện sau khi các thành viên có thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng tiểu bang đã ký vào văn bản gốc đó, Điều 71 Hiến pháp Tiểu bang NRW và § 95 GGO, § 31 GO LR; tham khảo Thomas Mann, trong: Wolfgang Löwer/ Peter Tettinger (chủ biên), *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2002, Art. 71 Rn. 6. Văn bản luật đã được phê chuẩn sẽ được chuyển sang cơ quan công báo để đăng. Việc đăng công báo là một thủ tục công bố chính thức văn bản luật trên một ấn bản in, được phát hành rộng rãi. Việc đăng công báo đảm bảo mọi đối tượng có điều kiện tiếp cận văn bản luật, đồng thời đảm bảo tính toàn văn và tính công khai của luật được quy định trong Hiến pháp. Thông qua việc đăng công báo, văn bản luật đó mới tồn tại về pháp lý (Mann, aaO, Rn. 9); Hiệu lực của văn bản phụ thuộc vào thời điểm có hiệu lực của văn bản. Những quy định được thông qua tại Quốc hội nhưng không được phê chuẩn và công bố sẽ không trở thành văn bản hay quy phạm pháp luật. Những quy định được công bố nhưng không được Quốc hội thông qua sẽ vô hiệu về pháp lý; Tính vô hiệu của một văn bản luật có thể được xác định thông qua phán quyết của Tòa án hiến pháp. Trong cả hai trường hợp đều cần thiết phải soạn thảo luật sửa đổi. Cơ quan công báo hoặc các bộ có thẩm quyền chỉ được phép sửa đổi các dự thảo luật đã được thông qua và phê chuẩn trước khi công bố đối với những sai sót về in ấn hoặc sai sót hiển nhiên (§ 96 Abs. 3 GGO NRW), tham khảo về những trường hợp sửa các lỗi về pháp lý Schneider (Rn. 494 ff.).

(17) Tham khảo tại website <http://www.recht.nrw.de>.

(18) Tham khảo Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, 1973, tr. 236. Tham khảo Andreas Voßkuhle, *Die Verwaltung in der Informationsgesellschaft – Informationelles Verwaltungsorganisationsrecht*, trong: Dieter Leipold (chủ biên), *Rechtsfragen des Internet und der Informationsgesellschaft*, 2002, tr. 97 ff.; Annette Guckelberger, *Übergang zur elektronischen Gesetzesverkündung?*, in: *DVBl.* 2007, tr. 985 ff.



b) Việc có nên thay thế hoàn toàn việc công bố văn bản luật bằng Công báo điện tử hay không, một vấn đề hiện đang được tranh cãi rất nhiều trên thực tế, trước hết phải căn cứ vào thực tiễn hoạt động của nhà nước. Trên thực tế, căn cứ vào các quy định hiện hành của Hiến pháp liên bang và Hiến pháp của Tiểu bang NRW<sup>19</sup>, thủ tục lập pháp cho đến khâu Tổng thống liên bang công bố luật (hay khi Chính phủ Tiểu bang công bố luật)<sup>20</sup> vẫn hoàn toàn được tiến hành theo thủ tục giấy tờ và văn bản. Thực tế rất khó chứng minh được tính ưu việt của việc thay thế hoàn toàn Công báo in bằng Công báo điện tử. Những chi phí liên quan đến việc in ấn Công báo thông thường không đáng kể so với các khoản chi tiêu khác của Nhà nước, nhất là khi cân nhắc trên cơ sở ý nghĩa của việc tồn tại một hệ thống pháp luật minh bạch và được sắp xếp trật tự. Mặt khác, thông qua việc đặt mua Công báo của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, Nhà nước cũng có thể có nguồn thu để bù đắp cho chi phí in ấn công báo<sup>21</sup>. Việc thay thế Công báo điện tử cũng sẽ không đưa đến những thay đổi lớn về nhân sự vì công tác biên tập nội dung Công báo hầu như không thay đổi; ngược lại, việc thay thế Công báo in bằng Công báo điện tử chỉ liên quan nhiều đến việc công bố các văn bản luật. Những lập luận yêu cầu về kỹ thuật liên quan đến tính nguyên bản, có khả năng tham khảo chung, cũng như hạn chế những sai sót kỹ thuật dường như cũng chỉ thuyết phục được phần nào cho phương án thay thế hoàn toàn Công báo in bằng Công báo

điện tử. Tuy nhiên, có thể cân nhắc trên cơ sở giá trị gia tăng của việc thiết lập một tập hợp các văn bản luật của tiểu bang trên một cơ sở dữ liệu điện tử (như thực tiễn tại Tiểu bang NRW). Trên thực tế, các cơ quan áp dụng luật cũng như các luật sư luôn luôn có thể tra cứu và in ấn các văn bản luật từ Internet<sup>22</sup>.

Trên cơ sở kinh nghiệm thực tiễn đó, Việt Nam có thể cân nhắc đến khả năng giữ nguyên Công báo in là cơ sở công bố các văn bản luật, bên cạnh đó áp dụng thêm hệ thống Công báo điện tử miễn phí trên Internet.

## 2.2. Giảm bớt, tránh ban hành mới các quy phạm pháp luật và giảm quan liêu hành chính

Ở tất cả các nước phương Tây đang diễn ra những tranh luận chính trị liên quan đến phạm vi điều chỉnh luật<sup>23</sup>. Tại Tiểu bang NRW, tất cả các đảng phái đại diện trong Quốc hội tiểu bang đều nhất trí một quan điểm chung: các đạo luật, văn bản dưới luật và các quy định, văn bản hành chính hiện nay không những không cần phải ban hành thêm, ngược lại cần phải được giảm bớt<sup>24</sup>. Bản thân Quốc hội và Chính phủ liên bang cũng như Ủy ban châu Âu cũng đưa ra những tuyên bố chính trị tương tự. Bản thân Ủy ban châu Âu, trong vòng 20 năm qua, do những thay đổi của các Hiệp ước giữa các nước thành viên trong khối, được coi là cơ quan ban hành nhiều luật nhất trong Liên minh châu Âu.

Cuộc đấu tranh chống lại sự phát triển về cấu trúc với hệ quả làm phình to hệ thống pháp luật

(19) Tham khảo Geller/Kleinrahm, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Loseblatt, tái bản lần 2 1994, điều 71 Anm. 4 d).

(20) Điều 71 K1 Hiến pháp Tiểu bang NRW.

(21) Hàng năm, NRW dành khoảng 270.000 Euro cho chi phí in ấn Công báo. Các khoản thu từ Công báo cũng gần bù đắp tương ứng mức đó. Những chi phí về nhân sự cho nhân viên phụ trách biên tập (Công báo luật và Nghị định, tập hợp văn bản các bộ, công tác kiểm tra biên tập đối với các dự thảo luật) không phụ thuộc vào hình thức Công báo điện tử hay Công báo in. Việc chuyển hoàn toàn sang Công báo điện tử (vấn đề hiện còn đang được tranh cãi về mặt pháp lý và kỹ thuật) dự tính có thể cần đến khoản tiền hàng triệu Euro.

(22) Những người không có điều kiện tiếp cận Internet có thể sử dụng dịch vụ tại các thư viện hoặc trung tâm thông tin phục vụ dân chúng tại các cơ sở chính quyền địa phương.

(23) Tham khảo Ulrich Karpen, *Weniger und bessere Gesetze – Voraussetzungen der Entbürokratisierung*, in: *Der Landkreis 2005*, tr. 708 ff.; đồng tác giả *40 Jahre Gesetzgebungslehre in Deutschland und der Beitrag der ZRP*, in: *ZRP 2007*, tr. 234 f.; Olaf Gericke, *Möglichkeiten und Grenzen eines Abbaus der Verrechtlichung*, 2003, tr. 80 ff.

(24) Tham khảo giải trình đạo luật đầu tiên về quy định thời hiệu các văn bản luật của Tiểu bang NRW tr. 55 ff.; năm luật quy định thời hiệu văn bản luật được thông qua với sự nhất trí của cả 4 chính đảng đại diện trong Quốc (Biên bản phiên họp toàn thể 13/147, tr. 14291).





chỉ có thể thành công nếu trong quá trình lập pháp có một cơ quan được thành lập và chuyên đảm nhận chức năng ngăn chặn những quy định mới mang tính quan liêu cũng như loại bỏ các quy định hiện hành không còn hiệu lực hay đã hết ý nghĩa thực tiễn. Tại các tiểu bang như Bavaria và NRW, một cơ quan trung tâm có chức năng kiểm tra quy phạm liên ngành được thành lập. Cơ quan này là một cơ chế đối trọng hiến định của Chính phủ tiểu bang, kiểm soát xu hướng ban hành quá nhiều quy định luật của cơ quan chuyên ngành và các nhóm vận động hành lang. Năm 2007, trên cơ sở nguồn nhân lực sẵn có (không thêm biên chế), Chính phủ Tiểu bang NRW đã thành lập một cơ quan kiểm tra quy phạm liên ngành thuộc Bộ Nội vụ<sup>25</sup>. Cơ quan này có nhiệm vụ kiểm tra tính dễ hiểu (kể cả về ngôn ngữ)<sup>26</sup>, hiệu lực, tính thực sự cần thiết (của toàn bộ văn bản và từng quy phạm riêng lẻ), tính rõ ràng và những tác động quan liêu hành chính của các dự thảo luật đối với doanh nghiệp, người dân và cơ quan hành chính. Nội các nhìn nhận ý nghĩa tồn tại của cơ quan này như một thiết chế với những tác dụng mang tính “giáo dục” đối với “văn hóa lập pháp” của các bộ. Từ đó, tiến tới thực hiện thực sự giảm và tránh ban hành luật và quy định mới trong từng bộ, ngành.

### 2.3. Giới hạn thời hiệu của các văn bản luật

Trên thực tế, các nước có những quy định khác nhau về vấn đề, chỉ nên quy định một số văn bản luật nhất định có thời hiệu hay nên áp dụng quy chế này cho tất cả các quy định pháp luật. Ngay tại CHLB Đức cũng còn nhiều tranh cãi về vấn đề này. Khác với nhà nước liên bang, Tiểu bang NRW hiện áp dụng quy định

thời hiệu đối với hầu hết các văn bản luật.

Từ năm 2004/2005, Tiểu bang NRW thông qua năm đạo luật về thời hiệu và đã đưa vào hầu hết các đạo luật của bang điều khoản hết hiệu lực hay quy định về nghĩa vụ báo cáo của Chính phủ<sup>27</sup>. Điều đó thể hiện quan điểm của học thuyết xã hội và nhà nước hiện đại rằng luật cũng được ban hành với chức năng phục vụ công dân. Các quy phạm pháp luật phải phù hợp với thực tế, đồng thời qua thời gian, những quy định đó phải luôn đảm bảo được tính phù hợp thông qua một quy trình kiểm tra minh bạch và được quy định trước. Lần đầu tiên, các cơ quan lập pháp đã tự đưa vào một chế định về nghĩa vụ can thiệp tác động trực tiếp<sup>28</sup> vượt ra ngoài nhiệm kỳ hoạt động của cơ quan lập pháp: trong trường hợp đạo luật tiếp tục có hiệu lực (không tự động hết hiệu lực theo điều khoản về thời hạn hiệu lực), đạo luật đó cần phải được gia hạn kịp thời. Quy định này đòi hỏi cơ quan lập pháp cần phải chủ động hơn. Việc áp dụng hoạt động lập pháp có thời hiệu được coi là một bước ngoặt cơ bản của văn hóa châu Âu (mặc dù đáng tiếc trên thực tế, điều này không được thừa nhận rộng rãi), nơi mà các đạo luật vốn được coi là những nền đá tảng, được ban hành và áp dụng “muôn đời”. Nguyên tắc cơ bản của hoạt động lập pháp có thời hiệu, xét theo khía cạnh cấu trúc và ý tưởng, hoàn toàn là một nguyên tắc của các mô hình kinh điển trên thế giới, đồng thời hàm chứa cả những nhân tố mang tính bắt buộc.

Những điều khoản quy định về hết thời hiệu của các đạo luật và nghĩa vụ báo cáo bắt đầu có hiệu lực từ cuối năm 2008, do vậy những kinh nghiệm đầu tiên với công tác lập pháp có thời hiệu đã được kiểm chứng<sup>29</sup>. Những kinh

(25) [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de). Ở cấp liên bang, Hội đồng kiểm tra quy phạm liên bang được thành lập trên cơ sở các thành viên độc lập, thuộc Văn phòng Thủ tướng liên bang.

(26) Karpen mô tả “Biện hộ con người” trong các đạo luật liên bang từ nhiệm kỳ Quốc hội liên bang khóa 15 với rất nhiều chứng cứ, tr. 57. Một ngôn ngữ pháp lý biểu cảm, mang tính biện hộ trên thực chất là một biểu hiện vi phạm tính chuyên nghiệp trong hoạt động nhà nước, đồng thời là nguyên nhân gây ra nhiều phản kháng từ phía cơ quan hành pháp và những đối tượng chịu sự tác động của luật. Theo thông cáo báo chí của Bộ Tư pháp liên bang ngày 19.03.2009, cơ quan này đã tuyển hai chuyên gia ngôn ngữ, nhằm cải thiện chất lượng ngôn ngữ trong các văn bản luật liên bang.

(27) Chỉ một số các quy phạm như Hiến pháp Tiểu bang hay một số các quy định nhất định về tổ chức bộ máy nhà nước được loại trừ. Ngược lại, tất cả các Nghị định hướng dẫn thi hành đều được quy định thời hiệu.

(28) Tham khảo Christoph Gusy, *Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat*, in AöR 106, tr. 329 (348).

(29) Bản thân hoạt động lập pháp nhằm quy định thời hiệu của các đạo luật thì không bị quy định thời hiệu; Nội các dự kiến tiến hành một đợt đánh giá vào năm 2011.



nghiệm này hoàn toàn khả quan, đồng thời những kỳ vọng của Chính phủ cũng như các chính đảng trong Quốc hội bang đối với việc áp dụng hoạt động lập pháp có thời hiệu đã được thỏa mãn. Nghĩa vụ pháp lý về kiểm tra hay gia hạn các văn bản luật đòi hỏi các vụ chuyên ngành của các bộ, đồng thời các Nghị sĩ cũng như các nhóm có lợi ích liên quan tham gia vào quá trình lập pháp phải phân tích được hiện trạng của văn bản, đặc biệt liên quan đến tính cần thiết hay những nhu cầu sửa đổi, bổ sung của văn bản<sup>30</sup>. Có rất nhiều đạo luật đã được bãi bỏ thông qua năm đạo luật quy định về thời hiệu này. Những kinh nghiệm đầu tiên cũng chỉ rõ, những tác động của hoạt động rà soát pháp luật và cố gắng giảm quan liêu hành chính cũng được thể hiện thông qua hoạt động lập pháp có thời hiệu, với ý nghĩa một hoạt động “quản trị lập pháp”, kể từ đầu năm 2007 đã có khoảng hơn 100 quy định gốc đơn lẻ (văn bản luật và văn bản dưới luật) được hủy bỏ, hợp nhất hay đưa vào chương trình ban hành luật tiếp theo.

### 3. Kết luận

Công tác tổng rà soát pháp luật là một công việc khó khăn, đòi hỏi những cố gắng và nỗ lực không chỉ của một cơ quan chủ trì hay điều hành. Tính đồng bộ trong hoạt động tổng rà soát pháp luật đòi hỏi phải có sự tham gia của tất cả các bộ ngành, các cơ quan tham gia vào hoạt động lập pháp. Ngoài ra, thành công của công tác tổng rà soát pháp luật phụ thuộc vào những yếu tố sau:

(1) Phải xác định được phạm vi và mục tiêu của hoạt động rà soát, cụ thể những quy định hay loại văn bản nào là đối tượng rà soát, đồng thời xác định ngay từ đầu mục tiêu của rà soát

pháp luật là loại bỏ những quy định lạc hậu, hài hòa và thống nhất hóa các quy định chồng chéo và khẳng định những quy định nào tiếp tục có hiệu lực, tránh sa đà vào việc giải quyết các mâu thuẫn về nội dung, gây ra những tranh cãi chính trị ngoài mục tiêu và làm ảnh hưởng đến tiến độ của tổng rà soát;

(2) Thiết lập các nguyên tắc cơ bản của công tác rà soát như áp dụng chức năng khẳng định và loại trừ nhằm phân loại những quy định cần bãi bỏ và những quy định tiếp tục có hiệu lực. Việc kết hợp công tác tổng rà soát pháp luật với mục tiêu giảm quan liêu hành chính có thể đưa đến những kết quả đáng kể trong việc giảm các quy định pháp luật không cần thiết;

(3) Thành công của tổng rà soát pháp luật không thể không tính đến sự hậu thuẫn về mặt đường lối, chính sách của Nhà nước cùng với quyết tâm và sự hợp tác tích cực của các cơ quan và bộ, ngành liên quan trong thực tiễn lập pháp. Với quy mô và khối lượng công việc, công tác tổng rà soát đòi hỏi phải được quản trị tốt về kế hoạch thời gian và các đầu mối thông tin cũng như công tác kiểm tra kết quả. Theo kinh nghiệm của CHLB Đức, công việc này không nhất thiết làm phát sinh nhu cầu bổ sung nguồn nhân lực và tài chính.

Cuối cùng, để duy trì những kết quả đạt được của công tác tổng rà soát pháp luật, cần phải tiến hành hoạt động rà soát pháp luật thường xuyên trong khi tiến hành hoạt động lập pháp, đồng thời tránh ban hành các quy định mới trên cơ sở kiểm tra nghiêm túc tính cần thiết của văn bản cũng như cân nhắc các phương án điều chỉnh phù hợp trước khi ban hành quy định mới. ■

(30) Trong một số tài liệu chuyên ngành, hoạt động lập pháp quy định về thời hiệu của VBQPPL được chỉ trích là gây ra một khối lượng công việc không thể chấp nhận được đối với các cơ quan bộ, ngành. Ngoài ra, cũng có những lo lắng, trong trường hợp các đạo luật không được gia hạn kịp thời sẽ tự động bị vô hiệu về mặt pháp lý, do đó có thể dẫn đến hiện trạng có những “lỗ hổng” pháp luật, điều vốn không thể chấp nhận trong một nhà nước pháp quyền. Đương nhiên cả Chính phủ và Nghị viện đều chịu trách nhiệm trước dân chúng về việc đảm bảo công tác “quản trị chuyên nghiệp” đối với hoạt động lập pháp. Do vậy điều 122 Luật thứ năm về quy định thời hiệu của các văn bản luật ngày 5.04.2005 quy định, Chính phủ bang có trách nhiệm hàng năm báo cáo Nghị viện về các văn bản luật cần phải đánh giá lại điều khoản hiệu lực hay điều khoản về nghĩa vụ báo cáo, trong trường hợp các văn bản này sẽ hết hiệu lực trong năm tới hoặc trong năm tiếp theo đó, GV. NRW. tr. 363.





## ĐỊNH HƯỚNG CHỦ ĐỀ

# TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2010

Với tôn chỉ, mục đích là diễn đàn lý luận và thực tiễn về *Nhà nước, Pháp luật và Chính sách*, trên cơ sở chương trình hoạt động của Quốc hội, tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong năm 2010, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nêu những định hướng chủ đề cơ bản sau đây:

### 1. Chuyên mục Nhà nước và pháp luật

Bên cạnh các đề tài truyền thống, trong năm 2010 Tạp chí sẽ chú trọng đăng tải các bài viết về đổi mới tổ chức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Trong đó, đặt trọng tâm vào các bài viết liên quan đến hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội. Bên cạnh đó, Tạp chí cũng rất hoan nghênh các bài viết về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp;

Tạp chí cũng dành ưu tiên đăng tải những bài viết liên quan đến chính sách trong hoạt động lập pháp; các chuyên đề nghiên cứu về Hiến pháp, về cải cách tư pháp, cải cách hành chính; đổi mới hoạt động lập pháp; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, góp ý kiến hoàn thiện các Văn kiện dự thảo trình Đại hội Đảng XI.

### 2. Chuyên mục Bàn về dự án luật

Trong năm 2010, Tạp chí sẽ chú trọng đăng các bài nghiên cứu, góp ý liên quan đến nội dung các dự án luật quan trọng được dự kiến trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 của Quốc hội như: Luật thi hành án hình sự; Luật trọng tài thương mại; Luật biển Việt Nam; Luật tiếp cận thông tin; Luật an toàn thực phẩm; Luật thanh tra (sửa đổi); Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng dân sự; Luật tố tụng hành chính; Luật công đoàn (sửa đổi); Luật viên chức; Bộ luật lao động (sửa đổi, bao gồm cả vấn đề tiền lương tối thiểu và vấn đề việc làm); Luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; Luật chứng khoán (sửa đổi); Luật kinh doanh bảo hiểm (sửa đổi); Luật kiểm toán độc lập; Luật khiếu nại; Luật tố cáo; Luật ngân sách nhà nước (sửa đổi); Luật đất đai (sửa đổi); Luật xử lý vi phạm hành chính; Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (sửa đổi); Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (sửa đổi); Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi); Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi); Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi); Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi); Luật tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi); Luật hoạt động



giám sát của Quốc hội (sửa đổi); Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi); Luật tổ chức cơ quan điều tra hình sự; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật dân sự (phần liên quan đến quyền sở hữu tài sản, hợp đồng)...

### 3. Chuyên mục Thực tiễn pháp luật

Cùng với việc tiếp tục đăng tải các bài viết liên quan đến việc triển khai thực hiện các luật, pháp lệnh trên thực tế, nêu và phân tích được những khó khăn, vướng mắc, hạn chế của các quy định pháp luật trong quá trình thực hiện, đề xuất những giải pháp khắc phục, Tạp chí coi trọng các bài viết cung cấp thông tin về kinh nghiệm thực tiễn trong hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và Đại biểu Quốc hội.

Ngoài ra, Tạp chí sẽ ưu tiên đăng tải các bài viết cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn để phục vụ cho hoạt động giám sát của Quốc hội trong năm 2010 với các chuyên đề:

- Đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước năm 2009; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước những tháng đầu năm 2010 và các báo cáo khác của các cơ quan hữu quan theo quy định của pháp luật.

- Tổ chức và hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành thuộc lĩnh vực phụ trách của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

- Việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đào tạo đối với giáo dục đại học;

- Việc thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong một số lĩnh vực liên quan trực tiếp đến công dân và doanh nghiệp theo chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

### 4. Chuyên mục Chính sách

Xuất phát từ các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội mà nghị quyết của Quốc hội đã đề ra, Tạp chí tập trung vào các vấn đề về hoàn thiện các chính sách liên quan đến yêu cầu hội nhập quốc tế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chống tham nhũng, lãng phí và phòng, chống tội phạm; chính sách gắn với phát triển bền vững, tăng trưởng với công bằng xã hội và chống lạm phát, đảm bảo việc làm, an sinh xã hội. Coi trọng các bài viết đề xuất các giải pháp và kiến nghị hoàn thiện các cơ chế, chính sách trong các lĩnh vực kinh tế - dân sự, lao động, văn hoá - giáo dục, khoa học công nghệ, y tế, xóa đói, giảm nghèo và công bằng xã hội.

### 5. Chuyên mục Kinh nghiệm quốc tế

Năm 2010 Tạp chí tiếp tục tập trung vào các vấn đề pháp luật quốc tế liên quan đến những kinh nghiệm lập hiến, lập pháp và tổ chức bộ máy nhà nước của các nước; các thiết chế về bảo vệ quyền của tổ chức, cá nhân trong quá trình hội nhập kinh tế; các cơ chế quốc tế về phòng, chống tội phạm; những vấn đề liên quan đến bảo vệ chủ quyền quốc gia; bảo vệ an ninh chủ quyền lãnh thổ trên biển; các vấn đề về ASEAN.

Trên đây là một số định hướng cơ bản về nội dung ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp năm 2010. Tạp chí rất mong nhận được các ý kiến đóng góp và sự hợp tác chặt chẽ của các Quý vị cộng tác viên, các nhà khoa học.

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

