

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Trao đổi: Năng lực Lập pháp - Văn hóa - Môi trường - Giáo dục
- Chỉ dẫn địa lý nông sản
- Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND
- Văn động hành lang: Vai trò của hiệp hội kinh tế
- Thủ tục chất vấn tại Nghị viện Anh

NCLP

TRỤ SỞ
27A Võng Thị - Tây Hồ
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@qh.gov.vn

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

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

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

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

TÀI KHOẢN
0011000467735
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Ngân hàng ngoại thương
Việt Nam

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Xây dựng và phát triển văn hoá trong hoạt động của Quốc hội**
Nguyễn Việt Lĩnh 4
- Tăng cường năng lực lập pháp: cần khẩn trương, mạnh dạn và có b-ớc đi vững chắc**
Minh Đức 7
- Phát triển rừng gắn với bảo vệ môi trường**
Lê Vĩnh Cảnh 13
- Cần có một “khoán 10” trong giáo dục đào tạo**
Nguyễn Nh- Du 15
- Dấu hiệu xác định doanh nghiệp lâm vào tình trạng phá sản**
Đặng Văn Thanh 18

NHÀ N-ỐC VÀ PHÁP LUẬT

- Bàn về giá đất theo quy định của Luật đất đai năm 2003**
Phạm Xuân Hoàng 21
- Một số ý kiến về các quy phạm xung đột của Bộ luật Dân sự**
Nguyễn Trung Tín 28
- Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND**
Hoàng Thị Ngân 32
- Chỉ dẫn địa lý nông sản: thực trạng và giải pháp**
Xuân Anh 37
- Tham chiếu triết lý tự do của Trang Tử**
Bùi Ngọc Sơn 44

THAM KHẢO N-ỐC NGOÀI

- Vận động hành lang: vai trò của các hiệp hội kinh tế trong hoạt động lập pháp**
Phạm Duy Nghĩa 52
- Pháp luật thuế chống chuyển giá của Trung Quốc**
Nguyễn Tấn Phát 60
- Thủ tục chất vấn tại Nghị viện Anh**
Nguyễn Cảnh Bình 69

TRANG ĐỊA PH-ƠNG

- Xây dựng chính quyền cấp huyện**
Trần Nho Thìn 76
- Tạp chí là cầu nối**
Quốc H-ng 83

Ảnh bìa: Ảnh lớn: Đài tưởng niệm nghĩa trang liệt sỹ Tr-ờng Sơn, Ảnh nhỏ: Một số hoạt động nhân ngày 27/7: Nguồn TTXVN và NCLP

LEGIS 7/2004

OPINION EXCHANGES

P 4. Building cultural foundation for sustainable growth headed by the National Assembly, by *Nguyen Viet Lenh*: Policy guideline of the CPV in the 10th Plenum in July, 2004 stressed the building of modern, traditional and diversified culture as vehicle for development. The National Assembly was and is now working on plan of action in its policy agenda.

P 7. Strengthening legislative capacity : need for fast, courageous and steady steps, by *Minh Duc*: Danida-Board of legislative Affairs of the Standding Committee of the NA Project closed the 3 days workshop on ways to improve law-making activity. Current issues of implementing renewed law-making procedure in the Law on Laws has been discussed with suggestion for further renewals in order to meet the need of the Rule of Law.

P 13. Forestation in environmental protection approach, by *Le Vinh Can*: The ongoing draft Law on protection and development of forest legitimize the social funds for forest protection and development. From the point of view that forest is an environmental product, the author suggested contribution of the industries and potential beneficiaries from clean environment to that funds.

P 15. Need for “Khoan 10” in education and training [known as decree 10 for privatization of agriculture household economy], by *Nguyen Nhu Du*: Towards the report of the government on the assessment of education in the coming session of the NA in October, 2004, the author stressed the need of a break-through policy of state in this field.

P 18. Identification of bankruptcy situation, by *Dang Van Thanh*, Prof. Dr. MP- deputy chair of the Economic and budget committee: The identifications provided by Law on bankruptcy play as warning signs for the market players and agencies in looking for measures of healthy management of bankrupt enterprises, but not legal ground for court declaration of bankruptcy.

STATE AND LAW

P 21. Discussion on the land price in the Lans Law of 2003, by *Pham Xuan Hoang*

P 28. Conflict norms in Part 7 of the Civil Code, by *Nguyen Trung Tin*: The ways conflict norm are set out and their practice of application shown need for further amendment of the Civil Code.

P 32. Competence in issuance of regulations of the local government, by *Hoang Thi Ngan*, PhD. Ministry of Justice: With the approval of the Law on issuance of legal documents of the local government in the coming October session of the National Assembly, the legal system in Vietnam becomes more decentralized and less comprehensive. There is need for authorization and consistency check.

P 37. Geographical Indication of agricultural products: situation and solution, by *Xuan Anh*: Mark of origins of agricultural products has attracted exporters and producers of Vietnam while gaining success in world market. Law on industrial property and implementing agencies shall facilitate this demand.

P 44. Reference to philosophical thoughts of Xiang Tsu on freedom, by *Bui Ngoc Son*: Xiang Tsu (Old Chinese Philosopher) preferred natural rights and freedom to law and any intervention of governing bodies. From that angle, the author discussed the rule of law and its relation to freedom of man.

FOREIGN EXPERIENCE

P 52. Lobby: the role of economic associations in legislative affairs, by *Pham Duy Nghia*, PhD, Faculty of Law, Hanoi National University: Commenting on lobbying practice in western countries, the author saw need and possibilities of the same ways of contribution of the economic association in law and policy making.

P 60. Transfer pricing tax of the PRC, by *Nguyen Tan Phat*, Faculty of Law, Can Tho University: Experiences of the PRC in dealing with MNEs tax maneuvers and lessons for Vietnam.

P 69. Procedural rules of Questioning in the UK Parliament, by *Nguyen Canh Binh*: Oral questions in the house becomes important political tools of both parliamentarians and cabinet members. Procedural rules safeguard rights and the doing of right things.

LOCAL GOVERNMENT

P 76. Building the government at district level, by *Tran Nho Thin*, Ministry of Justice: From historical evolution of the district government to the recent challenge.

P 83. The legislative Studies Magazine bridging people to law makers, by *Quoc Hung*

**TH- CỦA CHỦ TỊCH QUỐC HỘI NGUYỄN VĂN AN
NHÂN NGÀY TH-ƠNG BINH - LIỆT SĨ (27/7/2004)**

Hà Nội, ngày 27 tháng 7 năm 2004

Thân ái gửi: Các Đại biểu Quốc hội, các cán bộ viên chức hiện đang công tác tại các cơ quan của Quốc hội là th-ơng binh và con em các gia đình th-ơng binh, liệt sĩ.

Nhân dịp kỷ niệm lần thứ 57 ngày th-ơng binh liệt sĩ - 27 tháng 7 năm 2004, với sự xúc động và lòng biết ơn sâu sắc, tôi gửi tới tất cả anh, chị, em lời thăm hỏi ân cần và lời chúc sức khỏe.

Trong cuộc chiến tranh giải phóng đất n-ớc, nhiều ng-ời con -u tú của dân tộc Việt Nam không tiếc máu x-ơng, “Quyết tử cho Tổ quốc quyết sinh”. Sự hy sinh cao cả đó đã góp phần làm nên chiến thắng vẻ vang; mang lại độc lập, tự do cho Tổ quốc và cuộc sống ấm no, hạnh phúc cho nhân dân. Ngày 27 tháng 7 hàng năm là dịp để chúng ta tỏ lòng biết ơn và tôn vinh các anh hùng, liệt sĩ, các bà mẹ Việt Nam anh hùng, các th-ơng, bệnh binh và các gia đình th-ơng binh, liệt sĩ.

Tôi đ-ợc biết, mặc dầu cuộc sống còn nhiều khó khăn, nh-ng các đồng chí th-ơng binh, con em các gia đình th-ơng binh, liệt sĩ đã phấn đấu v-ợt qua mọi khó khăn, hoàn thành xuất sắc những nhiệm vụ mà Quốc hội giao phó. Thay mặt Ủy ban th-ơng vụ Quốc hội, tôi trân trọng cảm ơn tất cả các đồng chí.

Nhân dịp này, tôi kính chúc các đồng chí cùng toàn thể gia đình mạnh khỏe, hạnh phúc và mọi điều tốt lành trong cuộc sống.

Chào thân ái,

**CHỦ TỊCH QUỐC HỘI
NGUYỄN VĂN AN**

XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN VĂN HOÁ TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

NGUYỄN VIỆT LÊNH*

Chính sách xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam trong thời kỳ mới đã được thể hiện với sự quan tâm ngày càng lớn trong chương trình nghị sự của Quốc hội. Hội nghị Trung - ương lần thứ 10 - khóa IX (họp tại Hà Nội từ ngày 5 đến ngày 10-7-2004) kết luận tiếp tục coi xây dựng và phát triển văn hoá là nhiệm vụ trọng tâm. Bài viết điểm lại hoạt động của Quốc hội trong lĩnh vực xây dựng và phát triển văn hoá

Thể chế hoá nhiệm vụ phát triển văn hoá

Hoạt động lập pháp luôn mang tính văn hoá thể hiện thông qua các nguyên tắc khách quan, khoa học và dân chủ. Chất lượng và hiệu quả của hoạt động lập pháp gắn liền với bản sắc của nền văn hoá dân tộc và ý thức, trình độ văn hoá của mỗi công dân. Vai trò văn hoá trong phát triển xã hội được khẳng định như một định hướng chiến lược quan trọng của Đảng ta tại Nghị quyết Trung - ương 5 (khóa VIII) về "Xây

dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc". (Xem Hộp 1)

Quan điểm chiến lược này đã được Quốc hội thể hiện và chú trọng trong hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định chính sách. Có thể khái quát nêu lên bốn nhóm giải pháp lớn về phát triển văn hoá đã thể hiện đậm nét trong chương trình nghị sự của Quốc hội trong thời gian qua như sau:

Nhóm giải pháp 1, mở cuộc vận động giáo dục chủ nghĩa yêu

n-ước gắn với thi đua yêu nước và phong trào "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá"¹.

Sau khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 235/1999/QĐ-TTg, ngày 23/12/1999 về việc thành lập Ban chỉ đạo cuộc vận động phong trào "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá", trong các Nghị quyết của Quốc hội về nhiệm vụ của các năm tiếp theo đều có nội dung xác định rõ nhiệm vụ đẩy mạnh phong trào nói trên. Trong năm 1999, Luật Mặt trận Tổ quốc

Hộp 1. Các quan điểm chỉ đạo và nhiệm vụ phát triển văn hoá theo Nghị quyết Trung - ương 5 khóa VIII.

- Văn hoá là nền tảng tinh thần của xã hội, vừa là mục tiêu, vừa là động lực phát triển kinh tế - xã hội;
- Nền văn hoá chúng ta xây dựng là nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc;
- Nền văn hoá Việt Nam là nền văn hoá thống nhất mà đa dạng trong cộng đồng các dân tộc Việt Nam;
- Xây dựng và phát triển văn hoá là sự nghiệp của toàn dân, do Đảng lãnh đạo, trong đó đội ngũ trí thức đóng vai trò quan trọng;
- Văn hoá là một mặt trận, xây dựng và phát triển văn hoá là một sự nghiệp cách mạng lâu dài, đòi hỏi phải có ý chí cách mạng và sự kiên trì, thận trọng.

Trên cơ sở các quan điểm đó, Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung - ương Đảng lần thứ 5 nêu cụ thể 10 nhiệm vụ cần thực hiện, đó là: Xây dựng con người Việt Nam trong giai đoạn cách mạng mới; xây dựng môi trường văn hoá; phát triển sự nghiệp văn hoá - nghệ thuật; bảo tồn và phát huy di sản văn hoá; phát triển sự nghiệp giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ; phát triển đi đôi với quản lý hệ thống thông tin đại chúng; bảo tồn, phát huy và phát triển văn hoá các dân tộc thiểu số; chính sách văn hoá với tôn giáo; mở rộng hợp tác quốc tế về văn hoá; củng cố, xây dựng và hoàn thiện thể chế văn hoá.

¹ Nghị quyết số 20/1998/QH10, ngày 02/12/1998, của Quốc hội khóa X về nhiệm vụ năm 1999 đã ghi: "Triển khai sâu rộng các phong trào Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá, Toàn dân đoàn kết xây dựng cuộc sống mới ở khu dân cư - ...".

Việt Nam đ-ợc Quốc hội thông qua, các hoạt động giám sát, phối hợp của Quốc hội, với Mặt trận Tổ quốc và các cơ quan thuộc ngành Văn hoá - Thông tin, cơ quan các cấp chính quyền địa phương trong việc thực hiện cuộc vận động phong trào “Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá” đ-ợc chú trọng th-ờng xuyên.

Trong các kỳ họp Quốc hội, nội dung văn hoá trong các hoạt động của đời sống đ-ợc các Đại biểu Quốc hội đề cập ngày một nhiều hơn trong các phiên thảo luận tại hội tr-ờng, các phiên chất vấn và trả lời chất vấn.

Nhóm giải pháp 2, thể chế hoá các chủ trương, chính sách phát triển văn hoá. Nhóm này bao gồm các chính sách phát triển văn hoá và đề cao vai trò phát triển của văn hoá trong hoạt động lập pháp ở n-ớc ta (Xem Hộp 2).

Nhóm giải pháp 3, tăng cường nguồn lực và phương tiện cho hoạt động văn hoá.

Trong nghị quyết về nhiệm vụ hàng năm, Quốc hội đã quan tâm tăng đầu t- ngân sách cho hoạt động văn hoá - thông tin². Tuy nhiên, khoản đầu t- này vẫn còn ở mức khiêm tốn, các chính sách huy động nguồn lực xã hội vẫn đang là một h-ớng cần tính

Hộp 2: Nghị quyết số 51/2001/QH10 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp n-ớc CHXHCNVN năm 1992, đã sửa cụm từ “nền văn hoá Việt Nam dân tộc, hiện đại, nhân văn” của Điều 30 thành “nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc”; đã sửa đổi, bổ sung Điều 75 nh- sau:

“Ng-ời Việt Nam định c- ở n-ớc ngoài là bộ phận của cộng đồng dân tộc Việt Nam, Nhà n-ớc bảo hộ quyền lợi chính đáng của ng-ời Việt Nam định c- ở n-ớc ngoài.

Nhà n-ớc khuyến khích và tạo điều kiện để ng-ời Việt Nam định c- ở n-ớc ngoài giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê h-ong, góp phần xây dựng quê h-ong, đất n-ớc.”

Ngày 28/12/2000, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh Th- viện (số 31/2001/PL-UBTVQH10).

Ngày 29/6/2001, Quốc hội Khóa X, Kỳ họp thứ 9 đã thông qua Luật Di sản văn hoá.

Ngày 16/11/2001, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội Khóa X đã thông qua Pháp lệnh Quảng cáo (số 39/2001/PL-UBTVQH10).

Ngoài các văn bản pháp luật chuyên ngành về văn hoá nói trên, trong quá trình xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật khác nh- Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (1999), Luật Hôn nhân và Gia đình (2000), Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (2004), các nội dung về văn hoá cũng đã đ-ợc thể hiện thích hợp.

đến để văn hoá góp phần tạo sức mạnh đồng bộ cho sự phát triển bền vững của đất n-ớc.

Nhóm giải pháp 4, nâng cao hiệu quả lãnh đạo của Đảng trên lĩnh vực văn hoá.

Trong đổi mới hoạt động của các cơ quan Quốc hội, nguyên tắc phát huy dân chủ và bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng luôn đ-ợc chú trọng đồng thời. Các quan điểm thể chế hoá chính sách của Đảng về phát triển văn hoá theo Nghị quyết Hội nghị Trung -ơng 5 đã đ-ợc Quốc hội thảo luận và thể hiện thành các chính sách lập pháp tại các luật, pháp lệnh liên quan tới lĩnh vực văn hoá, giáo dục và những lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội khác.

Các vấn đề chính sách liên quan đến xây dựng giá trị văn hoá tiên tiến, hiện đại, đậm đà bản sắc dân tộc trong các lĩnh vực văn hoá, xã hội, giáo dục và kinh tế luôn đ-ợc các Đại biểu Quốc hội quan tâm và thảo luận dân chủ, đạt đ-ợc sự nhất trí cao.

Tiếp tục chính sách xây dựng và phát triển văn hoá trong hoạt động lập pháp

Tiếp tục xây dựng và phát triển văn hoá trong thời kỳ mới, tăng cường các nguồn lực và phương tiện cho hoạt động văn

² Nghị quyết kỳ họp thứ 2, Quốc hội Khóa X, về nhiệm vụ năm 1999 có ghi: *Nâng cao chất lượng hoạt động văn hoá, thông tin, thể thao. Thực hiện có hiệu quả các mục tiêu của Chương trình văn hoá, Chương trình phủ sóng phát thanh, Chương trình phủ sóng truyền hình và Chương trình phát triển thể dục thể thao... Nghị quyết kỳ họp thứ 2, Quốc hội Khóa XI, về nhiệm vụ năm 2003 cũng khẳng định: Thực hiện tốt chương trình mục tiêu quốc gia về văn hoá. Tăng cường đầu t- cho các hoạt động sáng tạo văn hoá - nghệ thuật. Tổ chức sắp xếp lại và nâng cao hiệu quả quản lý các cơ sở dịch vụ văn hoá. Đẩy mạnh cuộc vận động Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá. Tiếp tục thực hiện chương trình phủ sóng phát thanh, truyền hình; tăng tỷ lệ phủ sóng ở vùng sâu, vùng xa, -u tiên cho Tây Nguyên, vùng núi phía Bắc.*

hoá là ph-ơng h-ớng chủ đạo đ-ợc đề cập trong Kết luận của Hội nghị Trung -ơng lần thứ 10, khoá IX vừa qua.

Đối với hoạt động lập pháp, từ nay đến hết nhiệm kỳ Quốc hội Khoá XI, về các lĩnh vực văn hoá, giáo dục, Quốc hội đã đ-a vào ch-ơng trình lập pháp những dự án sửa đổi, bổ sung Luật Xuất bản, Luật Giáo dục; xây dựng Luật Điện ảnh, Luật Thanh niên; nghiên cứu nâng Pháp lệnh Thể dục, thể thao; Pháp lệnh Quảng cáo lên thành luật và xem xét việc tách các nội dung về sở hữu công nghiệp, về quyền tác giả (hiện đang đ-ợc quy định chung tại Bộ luật Dân sự) thành luật về quyền sở hữu trí tuệ.

Các nhiệm vụ trọng tâm trong thời gian tới chắc chắn sẽ thu hút nhiều sự quan tâm bàn thảo của Quốc hội là các hệ thống biện pháp xây dựng t- t-ởng, đạo đức, lối sống và đời sống lành mạnh trong xã hội; nâng cao chất l-ợng, hiệu quả của nhiệm vụ xây dựng con ng-ời Việt Nam (theo năm đức tính đ-ợc xác định tại Nghị quyết Hội nghị Trung -ơng 5); chú trọng nhiệm vụ xây dựng đời sống văn hoá cơ sở, xây dựng môi tr-ờng văn hoá lành mạnh. Những nhóm giải pháp cụ thể thực hiện những nhiệm vụ trên xoay quanh bốn giải pháp chủ yếu là: i) tăng c-ờng năng lực và hiệu quả chỉ đạo của các cấp chính

quyền; ii) phát huy sức mạnh tổng hợp và tính năng động của hệ thống chính trị, tr-ớc hết là Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức sáng tạo văn hoá, nghệ thuật, báo chí, xuất bản tạo nên sức mạnh tổng hợp của toàn xã hội; iii) đẩy mạnh giáo dục về CNXH, bồi d-ỡng lòng yêu n-ớc, tinh thần tự hào dân tộc và iv) tăng đầu t-, tiếp tục bảo đảm kinh phí cho các ch-ơng trình phát triển văn hoá.

Trong ch-ơng trình lập pháp trước mắt, Quốc hội và các cơ quan của Chính phủ cần khẩn tr-ơng chuẩn bị tốt việc sửa đổi Luật Xuất bản và Luật Giáo dục, bảo đảm sự lãnh đạo có hiệu quả của Đảng đối với hoạt động xuất bản, đồng thời phát huy tối đa những tiềm năng và vai trò của hoạt động xuất bản đối với việc xây dựng nền văn hoá và gắn nó với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất n-ớc. Về khía cạnh giáo dục, Chỉ thị số 40-CT/TW ngày 15/6/2004 của Ban Bí th- Trung -ơng Đảng về việc xây dựng, nâng cao chất l-ợng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đã xác định: *"Phát triển giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu, là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất n-ớc, là điều kiện để phát huy nguồn lực con ng-ời"*. Vì vậy, Dự thảo Luật giáo dục đang đ-ợc chuẩn bị khẩn tr-ơng để có thể trình Quốc hội cho ý kiến b-ớc

một tại kỳ họp thứ 6 trong tháng 10 /2004. Dự luật này cần thể hiện đ-ờng lối xây dựng nguồn nhân lực mà Đảng đã nêu trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX, để Luật Giáo dục (sửa đổi) thực sự là cơ sở pháp lý vững chắc cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo phát triển phù hợp với điều kiện đất n-ớc và nhu cầu hội nhập quốc tế.

Kết luận của Hội nghị Ban chấp hành Trung -ơng Đảng lần thứ 10 về tiếp tục xây dựng và phát triển văn hoá đã khẳng định chủ tr-ơng đúng đắn: lấy văn hoá làm nền tảng cho sự phát triển, xây dựng và phát triển những giá trị văn hoá mới hiện đại và tiên tiến trong bối cảnh giao l-u văn hoá giữa các dân tộc, làm phong phú nền văn hoá dân tộc thống nhất trong đa dạng và thực hiện văn hoá lãnh đạo trong nhà n-ớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Kết luận này là những định h-ớng chính trị quan trọng trong hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định chính sách của Quốc hội trong thời gian tới nhằm thực hiện mục tiêu không ngừng nâng cao văn hóa - nền tảng tinh thần của xã hội, tạo nên sự phát triển đồng bộ của ba lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá chính là điều kiện quyết định đảm bảo cho sự phát triển toàn diện và bền vững của đất n-ớc./.

* Vụ tr-ởng Vụ văn hoá, giáo dục thanh niên, thiếu niên và nhi đồng- VPQH

Ghi chép từ hội thảo:**TĂNG C-ỜNG NĂNG LỰC LẬP PHÁP:****cần khẩn tr-ơng, mạnh dạn và có b-ớc đi vững chắc****Minh Đức**

Đó là một trong những lời nhận xét kết luận Hội thảo của Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu (Tr-ởng Ban công tác lập pháp thuộc UBTVQH), chủ trì hội thảo **“Đổi mới quy trình xây dựng luật và pháp lệnh”** (Tp. HCM 12-14/7/2004). Trong lời khai mạc hội thảo, PCT Nguyễn Văn Yếu đã nhận xét tuy quy trình đã đổi mới một b-ớc nh-ng còn chậm và ch-a mạnh. Trọng tâm của hội thảo là quy trình lập pháp, nh-ng phạm vi trao đổi còn đề cập tới các biện pháp tổ chức và những việc cần làm để tăng c-ờng năng lực lập pháp ở các công đoạn cụ thể.

Ban Công tác lập pháp (trực thuộc UBTVQH) và Dự án

cải cách pháp luật (Danida Legal Reform Project) đồng tổ chức Hội thảo này nhằm trao đổi về những vấn đề có khả năng áp dụng thực tiễn để tiếp tục đổi mới quy trình lập pháp, tăng c-ờng năng lực lập pháp của nhà n-ớc ta để theo kịp tiến trình hiện đại hoá, công nghiệp hoá n-ớc nhà vào năm 2020. Theo cách tiếp cận khoa học và lý luận, các ý kiến nghiên cứu đ-ợc đ-a ra không hạn chế bởi khuôn khổ quy định và thể chế tổ chức hiện hành.

Quốc hội các khoá tr-ớc đây đã th-ờng xuyên bàn

luận và coi trọng đổi mới hoàn thiện quy trình và thủ tục, tổ chức hoạt động nói chung và trong lĩnh vực lập pháp nói riêng. Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh ở Việt Nam đã đ-ợc đổi mới một b-ớc vào năm 2002 và đ-ợc ghi nhận trong Luật ban hành VBQPPL

(2002), nhất là tại các điều 45a, 45b và 45c. B-ớc đổi mới này thể hiện ở quy trình hai b-ớc xem xét và thông qua luật và pháp lệnh và sự phân công nhiệm vụ của các cơ quan tham gia trong từng b-ớc. Từ b-ớc đổi mới này đã có nhiều hệ quả đổi mới khác h-ớng tới

“Đổi mới theo quy trình hai b-ớc dẫn tới minh bạch hoá quy trình lập pháp, hạn chế tính cục bộ trong chuẩn bị dự án”

minh bạch hoá quy trình lập pháp. Cũng từ đây, bắt đầu có *Hội nghị đại biểu chuyên trách* – một thể chế mới – qua đó các đại biểu chuyên trách ở địa phương và trung ương tập trung tại Hà Nội nghe trình bày các phương án chính lý sau bước một và cho ý kiến vào các dự án luật chuẩn bị đưa ra kỳ họp tới. Cũng từ hội nghị này và là hệ quả của quy trình hai bước mà công chúng - thông qua vai trò đưa tin của các phương tiện thông tin đại chúng - đã được thông báo sớm về tiến trình và những vấn đề chính sách đang được Quốc hội bàn thảo giữa các kỳ họp.

Từ quy trình mới và sự phân công nhiệm vụ trong quy trình lập pháp cũng đã phát sinh cách đặt vấn đề về vai trò và trách nhiệm của cơ quan thẩm tra và Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong giai đoạn Quốc hội; trong đó có vấn đề trách nhiệm của cơ quan thẩm tra và ý nghĩa pháp lý của báo cáo thẩm tra trong quy trình lập pháp; trách nhiệm của UBTVQH đối với việc quyết định trình hay hoãn trình một dự án ra một kỳ họp Quốc hội và đối với dự thảo cuối cùng trước khi Quốc hội biểu quyết.

Thể chế mới và quy trình mới, tuy còn ở bước đầu nhưng đang phát huy tác dụng tăng đáng kể tốc độ làm luật của Quốc hội. Chỉ tính trong năm 2003 và nửa năm đầu 2004, Quốc hội đã thông qua được 24 luật, bộ luật, hai nghị quyết, 16 pháp lệnh và đã cho ý kiến 22 dự án luật khác. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng nếu chỉ chú trọng đổi mới quy trình thì chưa đủ, mới chỉ là “*đổi mới bề mặt*”; cần phải bàn thêm về điều kiện thực chất để đảm bảo quy trình phát huy hiệu quả. Đó là phải xây dựng một bộ máy tham mưu mạnh, bộ máy thi hành pháp luật công tâm; khuyến khích và thiết kế sự tham gia thực chất của công chúng trong lập pháp trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và nhằm bảo đảm pháp luật sau khi ban hành được thực thi nghiêm chỉnh.

Nhận xét những điểm còn hạn chế của quy trình ở mức đổi mới còn khá khiêm tốn này, trong bài phát biểu khai mạc, Phó Chủ tịch Nguyễn Văn Yếu nhấn mạnh một số điểm còn hạn chế sau đây:

a) Lập chương trình Xây dựng Văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) chưa được đổi

mới từ 1996 đến nay, chương trình chưa bám sát yêu cầu thực tiễn;

b) Chưa chỉ đạo, phối hợp chuẩn bị dự thảo chưa đổi mới cơ bản;

c) Công đoạn thẩm tra, cho ý kiến (UBTVQH), lấy ý kiến công chúng cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung thêm;

d) Cần tăng cường trình độ và kỹ năng cán bộ chuẩn bị dự án luật, tăng cường bộ phận pháp chế các bộ.

Mục đích của đổi mới công tác xây dựng pháp luật theo Phó Chủ tịch Nguyễn Văn Yếu là đến năm 2020 (năm đích thực hiện hiện đại hoá, công nghiệp hoá), về cơ bản phải hoàn thiện hệ thống pháp luật và UBTVQH không còn ra pháp lệnh nữa; không còn văn bản dưới luật quy định nghĩa vụ của công dân, phải đạt tới cách tiếp cận quy định những gì luật không cấm thì dân được làm; chỉ quy định hướng dẫn đối với công chức thừa hành.

Bài tham luận của ông Đoàn Mạnh Giao, Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ thu hút sự chú ý của hội nghị bởi sự nhìn nhận, đánh giá nghiêm khắc và trực diện vào

những khó khăn và hạn chế trong quy trình lập pháp từ giai đoạn lập ch-ơng trình. Ông Giao nhấn mạnh có ba điểm trọng tâm thuộc ch-ơng trình cải cách hành chính của Chính phủ là đổi mới Quy trình - Ph-ơng thức và Tăng c-ờng năng lực soạn thảo VBQPPL. Khác với quan điểm cho rằng soạn thảo luật phải “đ-a về” Quốc hội, thuộc trách nhiệm của Quốc hội, hoặc mỗi đại biểu Quốc hội phải là luật gia, phải đ-ợc tập huấn thành chuyên gia lập pháp, ông Giao nhìn nhận: các bộ phải ý thức đ-ợc trách nhiệm chính trong việc đề ra và tổ chức soạn thảo các dự án luật trình Quốc hội; việc soạn thảo phải tính đến điều kiện thực thi pháp luật; vì thế phải chú trọng tăng c-ờng năng lực cho các cơ quan của Chính phủ để chất l-ợng các dự án luật tốt hơn nữa. Trên thực tế, hiện nay các cuộc họp hàng tháng của Chính phủ hầu nh-

quá tải. Với thời l-ợng hai ngày họp mỗi tháng và với khoảng 400 đề án mà Chính phủ cần cho ý kiến hàng năm, ch-a kể các nghị định hành chính đơn giản (ví dụ nghị định về công nhận kết quả bầu cử), thì thời gian dành cho thảo luận một dự án VBQPPL không thể quá hai giờ. Không ít dự án VBQPPL vẫn đ-ợc soạn thảo theo cách tự biên tự diễn bởi các bộ chủ trì dự án mà không hỏi hoặc hỏi chiếu lệ ý kiến liên ngành. Ông Giao đặt vấn đề cần có cơ chế tham gia thực sự của chuyên gia và của xã hội; cần nghiên cứu có quy trình đơn giản hơn đối với những đề xuất sửa đổi, bổ sung luật và pháp lệnh và cần phát huy vai trò sáng kiến lập pháp của đại biểu Quốc hội đối với những sửa đổi, bổ sung loại này. Bộ tr-ởng Uông Chu L-u (Bộ T- pháp) gợi ý nên nghiên cứu quy trình rút gọn hoặc ban hành một luật sửa đổi đối với nhiều luật khác để đáp ứng những sửa đổi nhỏ theo yêu cầu hội nhập.

‘Các bộ phải chuẩn bị năng lực để đề xuất chính sách lập pháp và tăng c-ờng năng lực chuẩn bị các dự án luật’

Các vị đại biểu tham gia nhiều ý kiến thẳng thắn và tâm huyết vào trọng tâm quy trình xây dựng luật để thông qua tại Quốc hội, về vai trò thẩm tra, vai trò của hội nghị đại biểu chuyên trách, vai trò của đoàn đại biểu Quốc hội tại địa ph-ơng trong lấy ý kiến nhân dân tại địa ph-ơng, về cơ chế lấy ý kiến nhân dân, về giai đoạn tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội tại kỳ họp và về cơ quan chủ trì chính lý dự thảo tr-ớc khi thông qua, về vai trò tham m-u kỹ thuật của Ban công tác lập pháp và các vụ chuyên môn phục vụ cơ quan thẩm tra, về công tác thẩm định, sự khác biệt giữa thẩm định và thẩm tra, về nội dung thẩm định, thẩm tra tính hợp hiến, hợp pháp, sự thống nhất của hệ thống VBQPPL.

Nhìn chung, các quan điểm nêu lên trong hội thảo đều thống nhất rằng: quy trình đổi mới hiện nay đang theo đúng h-ớng, đặt nền tảng cho những đổi mới tiếp tục; chiến l-ợc lập pháp cần đ-ợc hoạch định sớm hơn, nhanh hơn; phải chú ý chất l-ợng của công đoạn phân tích chính sách ở giai đoạn Chính phủ; phải tăng c-ờng năng lực soạn thảo ở các bộ và

xác định trách nhiệm lớn của cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh chủ yếu thuộc các cơ quan Chính phủ. Tập thể Chính phủ phải chịu trách nhiệm định hướng và chỉ đạo tổ chức soạn thảo các dự án VBQPPL đúng tiến độ và đúng đường lối, chủ trương và chính sách của Đảng và Nhà nước; cần nghiên cứu quy trình đơn giản cho phép sửa đổi, bổ sung nhanh những quy phạm lỗi thời, không thích hợp. Đối với giai đoạn Quốc hội, nhiều ý kiến thống nhất chỉ xem xét, thảo luận những dự án đã chuẩn bị tốt, phải dứt khoát từ chối xem xét những dự án chưa được chuẩn bị chu đáo; nên tổ chức lấy ý kiến nhân dân trước khi đưa ra Quốc hội cho ý kiến lần đầu; cần bảo đảm cung cấp tài liệu về dự án luật tới đại biểu Quốc hội sớm hơn; ở lần trình thứ nhất, Quốc hội phải quyết định những định hướng chỉnh lý cơ bản để làm cơ sở hoàn thiện cho lần trình sau, và lần trình sau không nhất thiết phải ngay sau lần trình thứ nhất.

Về vai trò của UBTVQH đối với các dự án luật trong công đoạn Quốc hội, hiện nay UBTVQH tập trung hai lần họp cho ý kiến tập thể: *một lần* trước

khí quyết định một dự án đưa ra xem xét tại kỳ họp và *một lần nữa* trước khi Quốc hội thông qua dự thảo đã chỉnh lý. Như vậy, ở các công đoạn khác tại Quốc hội, UBTVQH giao trách nhiệm cho một phó chủ tịch Quốc hội phụ trách lĩnh vực trong việc chỉ đạo và phối hợp cơ quan thẩm tra và cơ quan trình dự án. Để cơ quan thẩm tra và cơ quan trình dự án tránh mất thời gian vào các vấn đề kỹ thuật và có thể dành nhiều thời gian hơn vào ph-ương án chỉnh lý ở tầm chính sách theo ý kiến của Quốc hội, nhiều ý kiến đồng ý về việc tăng cường năng lực của Ban công tác lập pháp thuộc UBTVQH để giúp tham m-u về kỹ thuật thể hiện văn bản, bảo đảm sự thống nhất trong thể hiện.

Những vấn đề cần nghiên cứu tiếp tục

Sáng quyền lập pháp của đại biểu: Từ khi có quy định trong pháp luật về quyền của ĐBQH trong việc trình dự án luật, thực tế đã có đại biểu Quốc hội đưa ra những đề nghị lập pháp hoặc tự mình soạn thảo và trình một dự án luật; tuy nhiên còn thiếu quy trình cụ thể và thiếu phương tiện hỗ trợ đại biểu soạn thảo cho nên những

quy định trên đây chưa đi vào thực tế. Sắp tới, trong lộ trình xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, khi các tổ chức đại diện cho những quyền lợi khác nhau trong xã hội thấy nhu cầu cần thể chế hoá, họ sẽ tiếp cận các đại biểu của mình để vận động đưa ra sáng kiến lập pháp (có thể là một đạo luật mới hoặc một quy phạm sửa đổi bổ sung đơn giản). Như vậy càng cần thiết nghĩ đến việc bổ sung các quy định cụ thể về quy trình, thủ tục, ph-ương tiện hỗ trợ đại biểu thực hiện sáng quyền lập pháp. Theo đó, việc lập và thông qua chương trình xây dựng luật và pháp lệnh cũng cần đổi mới theo.

Tăng cường năng lực soạn thảo và thẩm định VBQPPL ở Chính phủ và các bộ:

Chính phủ đang có hướng nghiên cứu thành lập một bộ phận tham m-u về lập pháp cho Chính phủ, giúp các bộ thể hiện dự thảo VBQPPL một cách thống nhất và hạn chế tính cục bộ. Nhiều ý kiến thống nhất rằng đây là hướng đổi mới tích cực theo kinh nghiệm các chính phủ khác trên thế giới. Kinh nghiệm phổ biến ở các chính phủ trên thế giới là các

bộ đề xuất chính sách và chính phủ quyết định chủ trương thể chế hoá bằng pháp luật và giao cơ quan kỹ thuật thể hiện. Nước ta đang nh-đang làm theo hệ chuẩn khác, theo đó, Chính phủ đặt ra chương trình xây dựng pháp luật và giao các bộ chủ trì soạn thảo, do đó không tránh khỏi tính cục bộ và sự thiếu thống nhất. Để khắc phục tính cục bộ trong soạn thảo luật ở các bộ, có ý kiến đề nghị tăng c-ờng hơn nữa vai trò của các cơ quan thẩm định, thẩm tra trong quy trình hiện nay, tăng c-ờng cơ chế lấy ý kiến chuyên gia và nhân dân, nghiên cứu cơ chế đấu thầu soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Về thẩm định, hiện nay Bộ T- pháp th-ờng giao một nhóm chuyên gia thẩm định, vì thế ý nghĩa pháp lý của giai đoạn bị hạn chế. Bộ T- pháp đang nghĩ đến đề xuất hình thành *Hội đồng thẩm định* với sự tham gia của các cơ quan tham gia trong các công đoạn chuẩn bị dự án. Để chuẩn bị cho công tác chỉnh lý dự thảo tr-ớc và sau khi Chính phủ cho ý kiến, cũng có ý kiến từ phía Bộ t- pháp đề nghị hình thành *hội nghị các thứ tr-ởng về lập pháp* để dành thời gian nhiều

hơn cho chỉnh lý các dự án lập pháp và giúp tiết kiệm thời gian cho các bộ tr-ởng .

Quan niệm về hình thức và quy mô một đạo luật:

Hiện nay hình thức và quy mô một đạo luật ở nước ta khá đồ sộ, do đó lập pháp cũng khá tốn kém. TS Trần Ngọc Đường đặt vấn đề cần xây dựng quan niệm đúng về một đạo luật không nhất thiết phải đồ sộ nh- hiện nay, mà chỉ cần một vài điều thể hiện chính sách lập pháp điều chỉnh cụ thể các quan hệ xã hội là đủ để trình thành một sáng kiến pháp luật. Đối với những đạo luật này, chỉ cần thông qua thủ tục đơn giản hơn. Về mức độ chi tiết của luật, nhiều ý kiến đề nghị phải quy định cụ thể tới mức có thể, để tránh phải có văn bản hướng dẫn kèm theo mới thực hiện đ-ợc luật, tuy nhiên cũng phải cân nhắc mức độ cụ thể cho phép áp dụng t-ơng đối dài trong điều kiện thực tiễn thay đổi nhanh chóng.

Quy trình phải kèm theo kỹ luật chế -ớc: Quy trình bao hàm nhiều b-ớc với những chuẩn mực riêng; trong cơ chế một đảng cầm quyền, nếu không có ý thức trách nhiệm

thì dễ dẫn đến nể nang và dựa dẫm, biến quy trình thành hình thức. Tiến sỹ Trần Ngọc Đ-ờng đề nghị phải tiến tới cơ chế chế -ớc nghiêm khắc, nếu không đủ thủ tục và dự án chuẩn bị ch-a thuyết phục thì phải trả lại.

Về chiến l-ợc lập pháp:

Tim diện mạo của hệ thống pháp luật Việt Nam đến 2020, đại biểu Vũ Mão (Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại) mong muốn có đ-ợc định hình t-ơng đối về số l-ợng và danh mục chỉ dẫn các sản phẩm lập pháp vào thời gian này để bảo đảm t-ơng đối ổn định hệ thống pháp luật cho giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Ông dự liệu, về số l-ợng hiện nay ta có khoảng 200 đạo luật, với tốc độ từ khoá IX đến nay thông qua khoảng 90 luật (trong đó có 40 luật sửa đổi, bổ sung), nh- vậy trung bình mỗi năm qua ban hành thêm năm luật mới. Để có khoảng 300 đạo luật vào năm 2015 thì mỗi năm phải “ra lò” đ-ợc 30 luật mới. Con số này đòi hỏi cố gắng đặc biệt, đòi hỏi một sự thay đổi về chất đối với quy trình và năng lực chuẩn bị, tham m-u lập pháp. Đại biểu Bùi X-ớng (Long An) đồng tình

với một chiến lược lập pháp theo lộ trình và thứ tự -u tiên trình Quốc hội thông qua để trên cơ sở đó thiết kế những cải tiến và tăng c-ờng năng lực chuẩn bị.

Hoàn thiện những thể chế mới sau b-ớc đổi mới quy trình lập pháp 2002: Với quy trình mới, có ý kiến kỳ vọng rằng từ đây, Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm đối với một dự án lập pháp tới hết *b-ớc một*, sau khi Quốc hội đã biểu quyết cho ý kiến chốt lại những vấn đề của dự án. Tuy nhiên, hiện nay, Chính phủ vẫn đồng chịu trách nhiệm cho đến khi thông qua luật. Nh- vậy phải nghiên cứu thêm về vai trò của UBTVQH và các Ủy ban thẩm tra, về hội nghị đại biểu chuyên trách và vai trò của các đoàn đại biểu Quốc hội trong giai đoạn sau *b-ớc một*. Đại biểu Quốc hội không chỉ có nhiệm vụ làm luật mà còn phải làm tốt vai trò đại diện, vì vậy họ phải đ-ợc dành thời gian và biết sử dụng thời gian thích hợp cho chức năng đại diện này. Ban công tác lập pháp thuộc UBTVQH cần đ-ợc củng cố hơn nữa để thực sự giúp UBTVQH và Quốc hội trong các vấn đề nghiên cứu chính sách và kỹ thuật lập pháp. Dự định của

Chính phủ thành lập Ban xây dựng pháp luật cũng là một h-ớng đi đúng để tăng c-ờng năng lực tham m-u và kỹ thuật trong chuẩn bị các dự án lập pháp.

Về cơ chế lấy ý kiến nhân dân: Đây là cơ chế rất hữu hiệu để vừa thăm dò, vừa nâng cao ý thức giáo dục sống theo pháp luật của xã hội, tiếp thu phản hồi của những nhóm xã hội chịu tác dụng điều chỉnh bởi pháp luật để pháp luật đ-ợc thực tế chấp nhận khi thực thi. Tuy nhiên hình thức và cách lấy ý kiến cần đ-ợc cải tiến để thiết thực hơn, trong điều kiện kiến thức chung về pháp luật của xã hội còn hạn chế. Cách lấy ý kiến rộng rãi trong xã hội cần tập trung vào các vấn đề chính sách và h-ớng tới những đối t-ợng chịu tác động chứ không nên theo cách tiếp cận lấy ý kiến chuyên gia; phải đáp ứng nhu cầu điều chỉnh thực tế của dân chứ không phải chỉ tháo gỡ sự cố và sự khó khăn của cơ quan quản lý. Nên nghiên cứu cơ chế lấy ý kiến nhân dân qua đoàn đại biểu Quốc hội, và trên cơ sở đó các đại biểu Quốc hội tiếp thu ý kiến và phát biểu về dự án lập pháp, không nên tách biệt việc lấy ý kiến đại biểu

Quốc hội thành một công đoạn riêng tr-ớc khi lấy ý kiến nhân dân. Tuy nhiên, nhiều đại biểu còn hoài nghi về khả năng đ-a lấy ý kiến rộng rãi các dự án lập pháp, nếu không khắc phục đ-ợc tình trạng các dự án đều đ-ợc trình sát nút, không có thời gian để nghiên cứu.

Kết thúc hội thảo, PCT Nguyễn Văn Yếu nhận xét những b-ớc đổi mới vừa qua trên cơ sở vừa làm vừa rút kinh nghiệm, nh-ng “*cần khẩn tr-ong, mạnh dạn và có b-ớc đi vững chắc*”. Ông cũng chia sẻ quan điểm rằng chỉ đổi mới quy trình không thì ch-a đủ đạt tới mục tiêu nêu trên, mà phải tiếp tục bàn đến hàng loạt các vấn đề khác nh- tổ chức các cơ quan của Quốc hội, tăng c-ờng năng lực cơ quan giúp việc cho các cơ quan tham gia quy trình lập pháp, cần có sự hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan tham m-u. Hội thảo sẽ phát hành một tập kỷ yếu. Độc giả quan tâm xin liên hệ Ban công tác lập pháp của Quốc hội, 37 Hùng V-ơng, Hà Nội./.

Dự án Luật bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi)

PHÁT TRIỂN RỪNG GẮN VỚI BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

LÊ VINH CẢN*

Nguồn tài chính để bảo vệ và phát triển rừng không chỉ trông mong vào ngân sách Nhà nước mà phải huy động từ nguồn thu phí môi trường. Dự thảo Luật bảo vệ và phát triển rừng cần thể hiện cách tiếp cận gắn phát triển rừng với việc bảo vệ môi trường trong nền kinh tế thị trường, chuyển từ lâm nghiệp nhà nước sang lâm nghiệp xã hội

Điều 11, Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng sửa đổi quy định “*nguồn tài chính để bảo vệ và phát triển rừng gồm: Ngân sách Nhà nước cấp và Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng. Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng nói tại Điều 11(1)-(b) đã đề ra chính sách huy động đóng góp từ xã hội*”. Tôi hoan nghênh chính sách

Lý do sửa đổi: “*Luật Bảo vệ và phát triển rừng đ-ợc xây dựng trong những năm đầu của thời kỳ đổi mới. Một số nội dung của Luật vẫn còn thể hiện tính nhà nước tập trung, bao cấp, ch-a thể hiện quan điểm và t- t-ởng chỉ đạo đổi mới của Đảng chuyển mạnh từ Lâm nghiệp Nhà nước sang Lâm nghiệp Xã hội, Lâm nghiệp Nhân dân,...*”.

Trích từ trình số 341/CP-PC ngày 15/3/2004 của Chính phủ gửi Quốc hội về Dự án luật Bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi).

này. Tuy nhiên, Luật sẽ giao cho Chính phủ quy định Quy chế cụ thể về quản lý và sử dụng quỹ. Vì vậy, tôi xin trao đổi những biện pháp khả thi sau đây:

Nên quan niệm môi trường là sản phẩm của rừng

Theo cách hiểu hiện nay thì sản phẩm của rừng là lâm sản, đặc sản của rừng. Nếu quán triệt mục đích của các chính sách bảo vệ và phát triển rừng của Đảng và Nhà nước ta chính là nhằm bảo vệ môi trường, hệ sinh thái bền vững, phòng chống thiên tai thì phải coi môi trường là một sản phẩm đặc thù của rừng. Nếu đã là sản phẩm, ai là người đứng ra mua, và lấy tiền ở đâu để mua sản phẩm đó? Đó là cách đặt vấn đề mới trong nền kinh tế thị trường.

Quyền và nghĩa vụ của người hưởng lợi từ rừng

Ch-ơng V, Dự thảo Luật: nói riêng về quyền và nghĩa vụ của chủ rừng; nh-ng Dự thảo lại thiếu quy phạm về quyền và nghĩa vụ của người đ-ợc hưởng lợi từ rừng. H-ởng lợi từ rừng với ý nghĩa một sản phẩm môi trường, tr-ớc hết là mỗi người dân Việt Nam trong các hoạt động sản xuất kinh doanh sử dụng xăng dầu, than đá, khí đốt. Xét về tác động toàn cầu của môi trường thì, các nước khác trên thế giới, nhất là các nước lân cận cũng ít nhiều đ-ợc hưởng lợi từ rừng của nước ta. Các nhà máy thủy điện cũng đ-ợc hưởng lợi rất lớn do tác dụng điều hoà nguồn nước và chống xói mòn đất, bảo vệ hồ chứa nước của rừng. Vì vậy, nên có quy định thêm để những

ng-ời đ-ợc h-ớng lợi từ rừng ở trong n-ớc phải có nghĩa vụ đóng góp tài chính cho công tác bảo vệ và phát triển rừng. Đối với cộng đồng quốc tế, cũng nên có điều khoản kêu gọi hỗ trợ tài chính cho công tác bảo vệ và phát triển rừng của n-ớc ta. Trong các dự án viện trợ cho lâm nghiệp sẽ ký trong thời gian tới nên ghi rõ phần tiền hỗ trợ cho những hoạt động bảo vệ và phát triển rừng.

Ngoài ra, trong ch-ơng này cũng nên có thêm điều khoản quy định ng-ời trực tiếp làm công tác bảo vệ và phát triển rừng có quyền đ-ợc trả công cho sản phẩm họ đã làm ra là môi tr-ờng, mức độ nhiều ít tùy thuộc khả năng phòng hộ, cải tạo môi tr-ờng của rừng và sức lao động họ bỏ ra.

Quyền của Nhà n-ớc đối với rừng

Ch-ơng 2 thực chất là quy định về phạm vi quản lý nhà n-ớc đối với rừng. Ch-ơng này nên thêm điều khoản quy định Nhà n-ớc có nghĩa vụ tiếp nhận tiền của những ng-ời đ-ợc h-ớng lợi từ rừng để lập quỹ bảo vệ và phát triển rừng và sử dụng quỹ này đầu t- cho ng-ời bảo vệ và phát triển rừng.

Để thu phí môi tr-ờng, Nhà n-ớc có thể thu ngay từ khi nhập khẩu xăng dầu. Khi các

nhà máy lọc dầu đã đi vào hoạt động, có thể tính phí môi tr-ờng theo số l-ợng dầu thô đã đ-ợc sử dụng. Đối với các nhà máy thủy điện, có thể tính theo sản l-ợng điện của nhà máy... Để trả công cho những ng-ời trực tiếp làm công tác bảo vệ và phát triển rừng, Nhà n-ớc cần xây dựng những tiêu chuẩn cụ thể về khả năng phòng hộ và cải tạo môi tr-ờng của rừng, các công việc bảo vệ rừng, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh rừng, trồng rừng. Với mỗi tiêu chuẩn cụ thể sẽ có những đơn giá khác nhau, đối với rừng trồng có thể nghiệm thu hàng năm, đối với rừng tự nhiên có thể vài năm đánh giá lại một lần.

Tăng thêm nguồn thu để bảo vệ và phát triển rừng

Điều 11, Ch-ơng I về nguồn tài chính để bảo vệ và phát triển rừng nên cụ thể hoá nguồn tài chính thu của những ng-ời đ-ợc h-ớng lợi từ rừng, nh- trích phí môi tr-ờng trong giá bán xăng dầu, trích trong giá thành của các nhà máy thủy điện, tiền hỗ trợ của cộng đồng quốc tế để đầu t- cho công tác bảo vệ và phát triển rừng..., nên coi nguồn tài chính mới bổ sung này và vốn vay để trồng rừng sản xuất là nguồn tài chính chủ yếu để bảo vệ và phát triển rừng. (Xem Hộp 1)

Nếu các nhà làm luật chấp nhận sửa đổi, bổ sung luật theo

Hộp 1. Thử tính nguồn thu từ phí môi tr-ờng: Giả thử phí môi tr-ờng cho 1kg xăng dầu là 80 đồng (hoặc cho 1 tấn xăng dầu khoảng 5 USD), cho 1 kwh do nhà máy thủy điện phát ra là 10 đồng. Hiện nay n-ớc ta nhập khẩu và sử dụng mỗi năm khoảng 10 triệu tấn xăng dầu. Nhà máy thủy điện Hoà Bình mỗi năm sản xuất đ-ợc khoảng 8 tỷ kwh điện. Ngoài ra còn rất nhiều nhà máy thủy điện khác, ta tạm coi nh- cộng lại cũng bằng nhà máy thủy điện Hoà Bình thì Nhà n-ớc có thể thu mỗi năm từ hai “ng-ời” h-ớng lợi chính này một số tiền là: 80 đồng x 10.000.000.000 + 10 đồng x 16.000.000.000 = 960.000.000.000 đồng (960 tỷ đồng).

h-ớng gắn với môi tr-ờng và phù hợp với nền kinh tế thị tr-ờng thì công tác bảo vệ và phát triển rừng mới có khả năng phát triển mạnh mẽ, vững chắc và đồng bộ với việc tiêu thụ xăng dầu đang tăng lên rất nhanh, nhiều nhà máy thủy điện mới sẽ đi vào vận hành trong thời gian tới. Phát triển rừng, bảo vệ môi tr-ờng không phải là việc làm chỉ cho ngày hôm nay, nh-ng không thể tách rời với nền kinh tế thị tr-ờng hiện nay, và phải có cơ chế phát huy sự tham gia rộng rãi của xã hội./

* *Nguyễn chuyên viên- Ban điều hành Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng*

Góp ý cho dự thảo Báo cáo của Chính phủ:**CẦN CÓ MỘT “KHOẢN 10” TRONG GIÁO DỤC ĐÀO TẠO****NGUYỄN NHƯ DƯ**

Dự thảo Báo cáo về Giáo dục đào tạo (GDĐT) tr-ớc Quốc hội mang tầm quốc sách, cần có thời gian chuẩn bị. Góp ý kiến cho dự thảo báo cáo này, tác giả cho rằng, cần xác định rõ những nguyên nhân chủ yếu dẫn tới sự yếu kém về chất l-ợng GDĐT, đó là: ng-ời dạy và ng-ời học trực tiếp làm nên chất l-ợng; ch-ơng trình, sách giáo khoa là điều kiện làm nên chất l-ợng và công tác quản lý chỉ đạo, điều hành cần sự đổi mới mang tính đột phá nh- một “khoản 10” trong ngành giáo dục, chuẩn bị tích cực cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Giáo dục

Nhân tài là nguyên khí của quốc gia và muốn có nhân tài không thể không phát triển giáo dục. Cũng vì lẽ đó mà Đảng, Nhà n-ớc và nhân dân ta đã coi GDĐT là quốc sách hàng đầu. Đã có một thời, chúng ta tự hào vì sự phát triển một nền giáo dục Việt Nam. Thế rồi, không biết chính thức từ lúc nào, chúng ta nh-trải qua “giấc Nam Kha” của ng-ời x-a, “bùng con mắt dậy thấy mình” kém xa...

Báo cáo về giáo dục đào tạo và những yêu cầu từ thực tế

Cho đến nay, Quốc hội XI có bốn kỳ họp có ch-ơng trình chất vấn và trả lời chất vấn thì ông Bộ tr-ởng Bộ GDĐT là ng-ời duy nhất lên diễn đàn trả lời cả bốn lần. Không suy luận một cách máy móc nh-ng riêng việc đó cũng phản ánh một thực tế: nổi bần khoản, bức xúc của cử tri và đại biểu Quốc hội đối với GDĐT đã đ-ợc xếp hàng đầu. Chính phủ cũng chính thức thừa nhận những yếu kém của GDĐT tại kỳ họp thứ t- QH khoá XI vào cuối năm 2003. (Xem Hộp 1)

Nhận thấy “ý kiến đánh giá đang còn khác nhau”, với thái độ thận trọng, để đảm bảo tính khách quan, trung thực, Chính phủ yêu cầu “Bộ Giáo dục và đào tạo phải cùng các cơ quan có liên quan phân tích rõ thực trạng chất l-ợng GDĐT, đánh giá tiến trình cải cách và công bố để thu thập ý kiến rộng rãi...”¹.

Trong quá trình chuẩn bị kỳ họp thứ năm, Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội yêu cầu đến kỳ họp thứ sáu của QH vào cuối năm 2004, Chính phủ có báo cáo riêng về GDĐT, trọng tâm là đánh giá chất l-ợng giáo dục và công cuộc cải cách giáo dục đang tiến hành, đề xuất các giải pháp thiết thực khắc

Hộp 1: - “điều làm xã hội lo lắng là chất l-ợng giáo dục từ phổ thông đến đại học nhìn chung còn thấp, cách dạy và học nặng về thuộc lòng, rất kém tính sáng tạo và năng lực thực hành; bệnh chạy theo thành tích rất nặng...”

- “tỷ lệ học sinh khá, giỏi, thi đỗ tốt nghiệp phổ thông rất cao nh-ng chỉ có gần 14% đạt điểm trung bình trong kỳ thi tuyển sinh đại học cao đẳng với các đề thi sát trình độ trung học phổ thông”.

¹ Ph-ơng h-ớng nhiệm vụ năm 2004,.....

phục những mặt yếu kém, tạo chuyển biến mới trong công tác giáo dục. “*Nhận thức đây là một công việc hệ trọng và phức tạp*”, trong báo cáo tại kỳ họp thứ năm của QH khóa XI, khi trình bày về công tác giáo dục, Chính phủ chỉ tập trung nói về việc chuẩn bị báo cáo này (Xem Hộp 2).

Hộp 2: Tại phiên họp kết thúc chương trình chất vấn và trả lời chất vấn cũng của kỳ họp thứ năm, ngày 12/6/2004, nói về việc chuẩn bị báo cáo, Thủ tướng Phan Văn Khải lại nhấn mạnh: “*công cuộc này đòi hỏi sự kiểm điểm, nghiên cứu nghiêm túc của ngành giáo dục; đồng thời phát huy và tập hợp trí tuệ của những người nặng lòng với sự nghiệp giáo dục nước nhà, huy động sự tham gia của nhiều lực lượng xã hội, đánh giá một cách khách quan, khoa học, dân chủ và độc lập*”.

- Tại buổi làm việc ngày 12/7/2004 với các nhà giáo đại diện cho các bậc học, các chuyên gia giáo dục, các nhà quản lý giáo dục để chuẩn bị báo cáo, Thủ tướng “*kêu gọi các nhà giáo dành tâm huyết đánh giá khách quan tình hình giáo dục...*”

Điều đó cho thấy tầm quan trọng và yêu cầu bức xúc phải giải quyết nhiều vấn đề về GDĐT cũng như việc chuẩn bị chu đáo bản báo cáo tr-ớc QH. Tuy nhiên, một công việc quan trọng cần có sự đóng góp rộng rãi của nhiều tầng lớp xã hội mà thời gian từ nay đến ngày khai mạc kỳ họp thứ sáu lại quá

ngắn, liệu có thu thập đầy đủ ý kiến đóng góp?

“**Phân chìm của tảng băng**”

Yếu kém về chất

Bên cạnh những thành tích đã đạt đ-ợc trong GDĐT là phần chìm của tảng băng, những yếu kém về nhiều mặt, mà tr-ớc hết là chất l-ợng học tập. Vấn đề đặt ra là yếu kém những gì, yếu kém nh- thế nào, mức độ yếu kém đến đâu...?

Trên diễn đàn QH trong nhiều năm qua, nhiều đại biểu QH đã phát biểu ý kiến khác nhau trong cách đánh giá, và còn phải chờ sự nhất quán trong báo cáo sắp tới tr-ớc QH.

Đánh giá đúng chất l-ợng là một việc khó khăn, đòi hỏi phải có sự nghiên cứu, xem xét nghiêm túc, khách quan, toàn diện tình hình thực tế, không những chỉ đối với học sinh sinh viên đang ngồi trên ghế nhà tr-ờng mà cả với những sản phẩm đã ra tr-ờng đang đ-ợc xã hội kiểm nghiệm.

Những nguyên nhân chủ yếu

Việc xác định những nguyên nhân chủ yếu, trực tiếp làm nên chất l-ợng giáo dục không thể không chú trọng những tâm điểm: con người trực tiếp làm

nên chất l-ợng là người dạy và người học; điều kiện chủ yếu làm nên chất l-ợng là chương trình, sách giáo khoa; công tác chỉ huy mặt trận giáo dục là việc quản lý, chỉ đạo, điều hành. Ngoài ra, còn có một số yếu tố khác có quan hệ đến chất l-ợng nh- cơ sở vật chất, sự hỗ trợ của gia đình và xã hội, chế độ chính sách đối với cán bộ giáo viên vv... nh-ng không thể đặt ngang hàng với các yếu tố nói trên.

Về đội ngũ những người dạy học, nói cho công bằng, thì đội ngũ nhà giáo “*già*” nhất, hùng hậu nhất, có nhiều cây đa cây đề nhất và th-ờng xuyên đ-ợc h-ớng dẫn cải tiến ph-ơng

pháp giảng dạy. Chuyện người học cũng vậy, có thể nói ch-a có lúc nào trò phải tập trung cho việc học, học nhiều, lo nhiều bằng lúc này. Còn chuyện chương trình, sách giáo khoa thì khác hẳn ngày tr-ớc, tr-ớc kia quá ít thì nay quá nhiều, lại còn cải tiến liên tục, dung l-ợng kiến thức ngày càng tiên tiến hiện đại...

Nh-ng vì sao sau 60 năm xây dựng, phát triển giáo dục cách mạng mà nay Bộ giáo dục đào tạo vẫn kêu thiếu giáo viên, đến mức thiếu cả cán bộ phụ trách thiết bị thí nghiệm, vẫn

‘**Yêu cầu đánh giá khách quan về chất l-ợng của tiến trình cải cách giáo dục**’

còn nhiều giáo viên yếu kém, ch-a đạt chuẩn? Vì sao trong khi đặt ra yêu cầu rất cao về cải tiến ph-ơng pháp học tập mà sinh viên học sinh vẫn học tập thụ động, nặng về học thuộc lòng, kém tính sáng tạo, kém thực hành? Vì sao ch-ơng trình, sách giáo khoa mới khá đầy đặn kiến thức tiên tiến, hiện đại mà kiến thức ấy lại không đến đầy đủ với học sinh? Lần tìm nguyên nhân chủ yếu nhất, nhiều ý kiến cho rằng, câu trả lời tr-ớc hết từ công tác quản lý chỉ đạo điều hành.

Tại kỳ họp thứ t-QH khóa XI, trả lời chất vấn của đại biểu, Bộ tr-ởng Nguyễn Minh Hiền đã thẳng thắn thừa nhận: “*Công tác quản lý giáo dục là một trong những yếu kém bất cập lớn hiện nay, nó chi phối các hoạt*

động khác của giáo dục”. Với ng-ời trong cuộc, câu trả lời bắt đầu từ đó và cũng có thể nói: đó là nguồn gốc của mọi vấn đề.

Cần có một “khoản 10”

Đại biểu tỉnh Bình D-ơng Nguyễn Thị Kim Thoa đã thẳng thắn nói: “...*cách đây gần hai m-ơi năm, nền nông nghiệp của chúng ta có nhiều vấn đề, cũng giống nh- giáo dục hiện nay. Chính biện pháp khoản 10 đã làm cho chúng ta hết đời và*

dần dần trở thành n-ớc đứng thứ hai về xuất khẩu gạo. Cử tri cũng mong muốn Bộ tr-ởng Bộ Giáo dục cùng với các chuyên gia hãy tiến hành nghiên cứu và đ-a ra một biện pháp t-ơng tự nh- khoản 10 để nền giáo dục của chúng ta không còn những vấn đề - nh- chúng ta thảo luận...” Tán thành ý kiến ấy, d-luận cho rằng, nên có một “*khoản 10*” cho giáo dục, nh-ng thử hỏi: cứ “*còn chậm đổi mới về t- duy quản lý giáo dục*” trong khi “*nó chi phối các hoạt động*

khác của giáo dục” thì đến bao giờ mới có?

Trong thời gian qua, đã có không ít vấn đề đ-ợc “*cải cách*” nh-ng có lẽ vì “*công tác quản lý giáo*

dục là một trong những yếu kém bất cập hiện nay” nên kém hiệu quả. Phải chăng, cần vẽ lại bức tranh tổng thể của giáo dục để tạo nên một sự cạnh tranh mới mẻ, lành mạnh, từ đó nâng cao chất l-ợng giáo dục nh- một số ý kiến nêu ra gần đây? Có ý kiến cho rằng: thực tế, đang có quá nhiều những tr-ờng thuộc loại “*bình bình*” và có cả những tr-ờng đang sống “*vật vờ*” với sản phẩm học trò không đạt yêu cầu trong khi ngành giáo dục

quá “*đồng con*”, không thể nào vực dậy cùng một lúc. Tại sao các doanh nghiệp đang đ-ợc đẩy mạnh cổ phần hóa mà giáo dục lại không có một hình thức t-ơng tự? Phải chăng, tr-ờng bán công, tr-ờng dân lập đang b-ớc “*rón rén*” là một khâu của quá trình ấy? Phải đổi mới mạnh mẽ thêm và phải tính toán đến việc cho mở tr-ờng t- thực.

Hai m-ơi bốn triệu ng-ời đi học là một con số quá lớn, theo đó là quá nhiều vấn đề đáng nói, đáng bàn và đáng phải lo. D-ờng nh-, cách nhìn GDĐT đang giống câu chuyện *xem voi* của ng-ời x-a. Tại cuộc gặp Thủ t-ớng, GS. Võ Tòng Xuân đã kiến nghị “*cần tổ chức một hội nghị nh- hội nghị Diên Hồng bàn các nguyên nhân rồi sau đó mới bàn các giải pháp...*” Với mong muốn có một “*khoản 10*” trong giáo dục, xã hội mong chờ sự đổi mới nhanh chóng, kịp thời về t- duy quản lý giáo dục, thể hiện ngay trong dự thảo báo cáo đ-a ra lấy ý kiến đóng góp. Trên cơ sở đó, sẽ có một báo cáo đúng tầm quốc sách hàng đầu đ-ợc trình QH, và không nhất thiết là tại kỳ họp thứ sáu nếu nh- sự chuẩn bị ch-a thực sự chu đáo, góp phần chuẩn bị tích cực cho việc sửa đổi bổ sung Luật Giáo dục./.

Tìm hiểu Luật phá sản

DẤU HIỆU XÁC ĐỊNH DOANH NGHIỆP LÂM VÀO TÌNH TRẠNG PHÁ SẢN

ĐẶNG VĂN THANH*

Doanh nghiệp, hợp tác xã (DN, HTX) không có khả năng thanh toán đ-ợc các khoản nợ đến hạn khi chủ nợ có yêu cầu là dấu hiệu xác định DN, HTX lâm vào tình trạng phá sản đ-ợc quy định tại Điều 3 Luật phá sản vừa đ-ợc thông qua tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá XI. Bài viết đ-ới đây phân tích sâu thêm về nội dung này nhằm đóng góp vào việc tìm hiểu và thực thi hiệu quả Luật phá sản

Lựa chọn dấu hiệu DN, HTX lâm vào tình trạng phá sản

Một trong những vấn đề cốt lõi, có ảnh hưởng đến nhiều nội dung của Luật Phá sản là dấu hiệu (hay có thể gọi là tiêu chí) để xác định doanh nghiệp, hợp tác xã (DN, HTX) lâm vào tình trạng phá sản. Dấu hiệu xác định DN, HTX lâm vào tình trạng phá sản là căn cứ để các tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ nộp đơn cho toà án yêu cầu mở thủ tục phá sản DN, HTX. Có nhiều ý kiến

khác nhau về dấu hiệu xác định DN, HTX lâm vào tình trạng phá sản. Nh-ng tựu trung lại, có ba loại ý kiến về dấu hiệu đ-ợc coi DN, HTX lâm vào tình trạng phá sản:

1. Gặp khó khăn và bị thua lỗ trong hoạt động kinh doanh sau khi đã áp dụng những biện pháp tài chính cần thiết mà vẫn mất khả năng thanh toán nợ đến hạn.

2. Kinh doanh thua lỗ và đình đốn trong hoạt động sản xuất kinh doanh. Nghị định 189/NĐ-CP ngày 23/12/1994

của Chính phủ h-ớng dẫn thi hành Luật phá sản doanh nghiệp đã quy định tiêu chí thua lỗ 2 năm liên tiếp đến mức không trả đ-ợc các khoản nợ đến hạn¹.

3. Không có khả năng thanh toán đ-ợc các khoản nợ đến hạn khi chủ nợ có yêu cầu.

Cần lý giải và chọn lựa một tiêu chí phù hợp. Tr-ớc hết, phải thấy rằng, quy định tại Điều 3 của Luật mới chỉ là dấu hiệu để xác định DN, HTX lâm vào tình trạng phá

¹ Khoản 1 Điều 3 Nghị định 189/NĐ-CP ngày 23/12/1994 của Chính phủ h-ớng dẫn thi hành Luật phá sản doanh nghiệp

sản, là căn cứ để các đối tượng có quyền nộp đơn xem xét việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, chứ ch-a phải là tiêu chí hay là căn cứ cho việc phá sản DN, HTX.

Thủ tục phá sản đ-ợc coi là một thủ tục đòi nợ đặc biệt, đòi nợ tập thể có sự tham gia của tòa án, đảm bảo việc giải quyết lợi ích của các chủ nợ diễn ra một cách trật tự, có lý, có tình. Khác với thủ tục đòi nợ thông thường là chỉ nhằm thu hồi nợ cho các chủ nợ, thủ tục phá sản còn hướng tới một mục đích lớn hơn là *phục hồi khả năng thanh toán nợ của các con nợ*, giúp con nợ thoát khỏi tình trạng khó khăn về tài chính, để có thể trở lại hoạt động bình thường. Đó cũng là t- t-ờng mang tính chỉ đạo và là quan điểm xuyên suốt nội dung Luật Phá sản của Việt Nam. Pháp luật phá sản của hầu hết các n-ớc và cả của Việt Nam tạo cơ hội tối đa cho con nợ thực hiện việc tái tổ chức lại và phục hồi hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, đối với những con nợ chắc chắn không có khả năng phục hồi thì pháp luật tạo điều kiện thuận lợi để việc thanh lý tài sản của DN, HTX phá sản đ-ợc thực hiện trong thời gian

sớm nhất, nhằm hạn chế đến mức tối đa các thiệt hại có thể gây ra cho các chủ nợ. Vì vậy, Luật quy định các thủ tục khác nhau để áp dụng cho các DN, HTX bị mất khả năng thanh toán nợ đến hạn phù hợp từng trường hợp cụ thể. Trong quá trình Tòa án tiến hành giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản DN, HTX, Tòa án sẽ tiến hành xem

Ý nghĩa của việc xác định đúng dấu hiệu DN, HTX lâm vào tình trạng phá sản

Thực tế cho thấy, việc mất (hay không còn) khả năng thanh toán nợ đến hạn của DN, HTX có thể do nhiều lý do khác nhau, có thể do thua lỗ trong kinh doanh, do sử dụng tiền vay sai mục đích, kém

‘Thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh chỉ tiến hành khi có yêu cầu và sự đồng ý của Hội nghị chủ nợ’

xét, phân tích, đánh giá khả năng phục hồi kinh doanh của DN, HTX, từ đó quyết định áp dụng thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh hay thủ tục thanh lý đối với DN, HTX. Thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh chỉ tiến hành khi có sự yêu cầu, có sự đồng ý của Hội nghị chủ nợ, của DN, HTX mắc nợ thông qua việc xây dựng Dự thảo ph-ơng án phục hồi hoạt động kinh doanh. Hội nghị chủ nợ xem xét, thảo luận và thông qua Nghị quyết về ph-ơng án phục hồi hoạt động kinh doanh của DN, HTX.

hiệu quả, do quyết định thiếu chính xác trong đầu t-, trong ph-ơng án kinh doanh, do tác động khách quan nh- thiên tai, dịch bệnh, tai nạn bất ngờ, chiến tranh, khủng hoảng kinh tế hoặc biến động bất lợi trên thị trường trong n-ớc và ngoài n-ớc. Vì vậy, thua lỗ trong kinh doanh chỉ là một trong nhiều nguyên nhân của tình trạng mất khả năng thanh toán. Hơn nữa, trong kinh tế thị trường, DN, HTX có thể bị thua lỗ hoặc chấp nhận thua lỗ trong một thời gian nhất định để tạo lập uy tín, thương hiệu, để chiếm lĩnh thị trường,

để trụ vững và phát triển lâu dài. Trong nhiều tr-ong hợp, mặc dù tạm thời bị thua lỗ, nh-ng DN, HTX vẫn có khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn. Do đó, không nên và không thể coi thua lỗ trong kinh doanh là dấu hiệu xác định DN, HTX lâm vào tình trạng phá sản. Trên thực tế, đối với các chủ nợ, việc xác định hay chứng minh DN, HTX thua lỗ hoàn toàn không dễ dàng, và không thể có đủ

đủ tiền và tài sản để thanh toán các khoản nợ đến hạn bất luận vì lý do gì mà không thể khắc phục đ-ợc thì đều đ-ợc coi là đã lâm vào tình trạng phá sản. Và vì vậy, các chủ nợ, các đối t-ợng có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu Toà án mở thủ tục phá sản. Toà án xem xét, giải quyết theo pháp luật phá sản chỉ khi DN, HTX lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán. Chỉ khi đó, các thiết chế của tái tổ chức hoặc thanh lý t- pháp mới

dùng để thanh toán. Các chỉ tiêu này hoàn toàn có thể tính toán đ-ợc trên cơ sở các chỉ tiêu tài sản và nguồn vốn trên bảng cân đối kế toán của DN, HTX. Có thể xác định khả năng thanh toán của DN, HTX bằng các chỉ tiêu: Hệ số thanh toán tổng thể, hệ số thanh toán tức thời, hệ số thanh toán các khoản nợ đến hạn...

Không có khả năng thanh toán theo quy định tại Điều 3 Luật phá sản không phải là khả năng thanh toán chung mà là khả năng thanh toán nợ đến hạn và chỉ là nợ đến hạn khi chủ nợ yêu cầu phải thanh toán. Dấu hiệu đó mở ra khả năng và cơ hội tối đa cho DN, HTX tái tổ chức hoạt động kinh doanh, từng b-ớc thoát khỏi khó khăn về tài chính. Đồng thời đó cũng là dấu hiệu mà các chủ nợ dễ nhận biết để chọn lựa quyết định có nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản hay không. Vì vậy quy định DN, HTX không có khả năng thanh toán đ-ợc các khoản nợ đến hạn khi chủ nợ có yêu cầu thì đ-ợc coi là lâm vào tình trạng phá sản là phù hợp và hợp lý./.

‘Xác định đúng dấu hiệu lâm vào tình trạng phá sản giúp cho doanh nghiệp tái tổ chức hoạt động kinh doanh và thoát khỏi khó khăn về tài chính’

thông tin hoặc chứng cứ tin cậy, đặc biệt là rất khó khăn trong việc tách biệt thua lỗ trong kinh doanh, thua lỗ do tham ô, do cố ý làm trái...

Do đó, Luật không cần quy định về lý do dẫn đến việc DN, HTX bị mất khả năng thanh toán nh- một điều kiện (tiêu chí) để xác định DN, HTX có dấu hiệu lâm vào tình trạng phá sản khi DN, HTX bị mất khả năng thanh toán nợ. Hay nói một cách cụ thể là không

đ-ợc áp dụng. Tuy nhiên cũng cần nhấn mạnh là dấu hiệu này cũng chỉ để suy đoán DN, HTX bị coi là lâm vào tình trạng phá sản, chứ ch-a hẳn DN, HTX đã phá sản, phải phát mại và thanh lý tài sản. Cũng chính vì lẽ đó, ở nhiều n-ớc tên Luật gọi là Luật Mất khả năng thanh toán hay Luật khánh kiệt. Mất khả năng thanh toán th-ờng dựa trên tiêu chí không thanh toán đ-ợc nợ đến hạn, hoặc Tổng nợ phải trả của DN, HTX lớn hơn Tổng tài sản có hoặc tổng số vốn có thể

* PGS, TS, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và ngân sách của Quốc hội

BÀN VỀ GIÁ ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003

PHẠM XUÂN HOÀNG*

Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực kể từ ngày 01/07/2004, trong đó có một số quy định về giá đất và liên quan đến giá đất, liệu những quy định mới này có trở thành công cụ hữu hiệu để bình ổn giá đất và lành mạnh thị trường bất động sản hiện nay hay không? Trong bài viết này, tác giả nêu lên thực trạng thị trường bất động sản và những hệ quả của nó, phân tích những quy định của Luật Đất đai năm 2003 về giá đất và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện

Thực trạng giá đất trên thị trường bất động sản và một số hệ quả

Đất đai là tài nguyên có hạn, song lại có giá trị sử dụng mang tính vĩnh cửu và luôn sẵn chứa những giá trị tiềm tàng lớn. Chính vì vậy, giá đất luôn có khuynh hướng tăng lên cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, giá đất nếu tăng đúng quy luật là một dấu hiệu tốt, khi đó nó phản ánh khả năng tích lũy cao của nền kinh tế cũng như trình độ khoa học, kỹ thuật đã có những bước phát triển.

Song, điều đáng lo ngại là hiện tượng giá đất tăng một cách bất thường, nghĩa là khi nền kinh tế - xã hội phát triển chậm mà giá đất ngày càng đắt đỏ. Thực tế thị trường bất động sản (BDS) nước ta trong những năm qua cho thấy, giá đất đã không

Hộp 1. Chỉ tính riêng năm 2002, giá đất ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh đã tăng vọt lên 40%¹. Hà Nội giá đất lên đến 45 l-ong vàng/m² ở phố Hàng Gai và 60 l-ong vàng/m² nh- ở phố Hàng Khoai², t-ơng đ-ơng với giá đất ở các đô thị hoa lệ và giàu sang vào bậc nhất trên thế giới, có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao với mức thu nhập bình quân đầu ng-ời từ 50 nghìn đến 70 nghìn USD/1 năm, trong khi ở Hà Nội thu nhập bình quân đầu ng-ời chỉ mới đạt trên d-ới 1 nghìn USD/1 năm. Đây quả là một nghịch lý, một sự "xa xỉ" của xã hội khi nền kinh tế vốn vẫn còn nghèo nàn, lạc hậu. Nền kinh tế "bong bóng" đã từng có ở Thái Lan và Nhật Bản là những bài học rất đáng l-u tâm trong bối cảnh hiện nay ở n-ớc ta.

¹ VnExpress, thứ năm, 11/3/2004

² Vietnam.net ngày 30/6/2003 và VnExpress.net ngày 14/8/2003.

phản ánh đúng điều kiện kinh tế - xã hội, đặc biệt là nó không chỉ đ-ợc hình thành bởi các quy luật vốn có của thị tr-ờng mà còn do các nhà đầu cơ chi phối.

Khi hiện t-ợng đầu cơ đất đai đã trở thành phổ biến, thị tr-ờng xuất hiện những dị biến khó kiểm soát, hệ quả của hiện t-ợng này thật khôn l-ờng, ph-ơng hại đến mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội, điển hình là mấy biểu hiện sau:

Một là, giá đất tăng bất bình th-ờng làm tăng giá các công trình xây dựng, hàng hóa BĐS trở nên đắt đỏ, v-ợt quá khả năng thanh toán của ng-ời mua, l-ợng ng-ời mua trên thị tr-ờng giảm sút đáng kể, chỉ có những ng-ời giàu và các nhà đầu cơ mới có khả năng tham gia vào thị tr-ờng, do vậy mà khả năng diễn ra các giao dịch thấp.

Hai là, giá đất tăng bất bình th-ờng có nhiều nguyên nhân, mà một trong những nguyên nhân là do đầu cơ đất đai. Đến l-ợt mình, giá đất có tác động trở lại làm kích thích hiện t-ợng đầu cơ. Hành vi đầu cơ có thể đ-ợc thực hiện với l-ợng hàng hóa lớn hoặc đầu cơ của các chủ sở hữu nhỏ về quyền sử dụng đất (QSDĐ) nh-ng ở họ đều có một điểm chung là không sẵn sàng cung cấp hàng hoá QSDĐ cho thị tr-ờng mà giữ lại để trông chờ vào sự tăng giá trong t-ợng lai. Khi đó cung QSDĐ trên thị tr-ờng giảm, hàng hóa khan hiếm làm cho giá cả tiếp tục bị đẩy lên cao. Mặt khác, đất đai luôn là tài nguyên quý và hữu hạn, nên l-ợng hàng hoá đ-a vào l-u thông càng ít sẽ càng tạo

ra sự lãng phí cho nền kinh tế.

Ba là, “sốt đất” sẽ làm giảm các hoạt động đầu t-, sản xuất, kinh doanh. Bởi vì, hiệu quả trong kinh doanh đ-ợc đo bằng tỉ suất lợi nhuận (tức là tỉ lệ giữa lợi nhuận trên tổng chi phí bỏ ra), chi phí quá cao (do giá đất cao) trong khi lợi nhuận không đổi sẽ làm nản lòng các doanh nhân. Mặt khác, giá đất đắt đỏ làm cho đầu t- vào BĐS cho sản xuất tăng lên, điều đó cũng đồng nghĩa với việc mất cơ hội đầu t- cho các lĩnh vực khác. Hoạt động sản xuất kinh doanh không gia tăng thì kinh tế sẽ kém phát triển.

Bốn là, giá đất càng tăng thì các Chính sách của Nhà n-ớc về nhà ở, nhất là nhà ở cho ng-ời nghèo càng trở lên khó thực hiện, kéo theo an ninh xã hội không đ-ợc đảm bảo; khoảng cách giàu - nghèo giữa các tầng lớp dân c- không những không đ-ợc rút ngắn mà trái lại ngày càng trở lên sâu sắc ...

Thực trạng đó đặt ra yêu cầu là: Nhà n-ớc, với chức năng quản lý và điều hành phải tạo ra một cơ chế đồng bộ, mà pháp luật là khâu then chốt, nhằm bình ổn giá cả nói chung, giá đất trên thị tr-ờng nói riêng. Nên, pháp luật Việt Nam đã đ-a ra mục tiêu rằng, “*Nhà n-ớc sử dụng các biện pháp cần thiết để bình ổn giá, bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh, của ng-ời tiêu dùng và lợi ích của Nhà n-ớc*” (Khoản 2 Điều 2 Pháp lệnh Giá 2002). Nh- vậy, cần nhận thức rõ ràng rằng, yêu cầu đặt ra về mặt lý luận cũng nh- pháp lý là “*bình ổn*” chứ không phải

‘**Giá đất tăng bất th-ờng do đầu cơ đất đai đã ảnh h-ởng đến đời sống xã hội**’

“khống chế” giá đất. Nghĩa là phải tạo ra một cơ chế để thị trường BĐS tự điều chỉnh theo các quy luật vốn có của nó. Song, hiện nay việc thực thi nguyên tắc này trên thực tế còn ch-a đạt đ-ợc yêu cầu nh- mong muốn, đặc biệt là trong lĩnh vực đất đai. Chỉ trong vòng gần m-ời năm qua, đã xảy hai cơn “sốt đất”. Chúng tôi ủng hộ quan điểm của TS Phạm Duy Nghĩa khi ông cho rằng, “*bình ổn giá đất, chống đầu cơ là việc tuy khó, song cấp thiết, phải đ-ợc đề cao trong số những nhiệm vụ của cơ quan nhà n-ớc thời nay*”³. Theo chúng tôi, việc tìm ra lời giải đúng cho bài toán hóc búa này quả là không đơn giản, bởi vì: (i) một thời gian dài chúng ta quản lý thị trường BĐS không hiệu quả, do đó hệ quả tiêu cực để lại của nó là cấp số cộng theo thời gian rất khó giải quyết ngay; hơn nữa (ii) việc bình ổn giá đất phải dựa chủ yếu vào các công cụ sẵn có của kinh tế thị trường chứ không phải chỉ bằng các rào cản hành chính, mà về việc này chúng ta đang rất thiếu kinh nghiệm....

Những quy định của Luật đất đai năm 2003 về giá đất

Tr-ớc khi Luật Đất đai năm 2003 đ-ợc ban hành, giá QSDĐ đ-ợc quy định tại Điều 12 của Luật Đất đai năm 1993; Khoản 1, Điều 1, Luật Đất đai (sửa đổi) năm 2001; Điều 694 Bộ luật Dân sự, các Nghị định của Chính phủ số 80/CP (6/11/1993); số 87/CP (17/8/1994); số 17/NĐ-CP (21/3/1998); và Điều 7 Pháp lệnh Giá ngày 26/4/2002.

Tr-ớc đây, giá đất mặc dù đã đ-ợc nhắc lại nhiều lần trong các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, song tất cả các quy

định này đều mang nặng tính mệnh lệnh - hành chính, quan liêu, xa rời thực tế, giá QSDĐ ch-a phải là đại l-ợng phản ánh một cách t-ơng đối đúng giá trị thực của hàng hóa QSDĐ. Mặt khác, lại chậm đ-ợc thay đổi trong pháp luật, trong khi chúng ta đều biết rằng, giá đất (hay giá QSDĐ) chịu sự tác động của nhiều yếu tố nh-: t-ơng quan cung - cầu trên thị trường; giá trị tiền tệ; chính sách, pháp luật và kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất... và các yếu tố này lại luôn luôn biến động, nhất là trong điều kiện kinh tế thị trường. Không những thế, Điều 694 của Bộ luật Dân sự quy định “*các bên thỏa thuận về giá chuyển quyền sử dụng đất trên cơ sở bảng giá do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng ban hành theo khung giá do Chính phủ quy định*”. Lẽ ra, Nhà n-ớc phải căn cứ vào giá thực tế tồn tại trên thị trường để xác định giá cho phù hợp với từng thời điểm trong từng trường hợp cụ thể, thì luật lại quy định ng-ợc lại.

Để khắc phục những điểm bất hợp lý của các văn bản pháp luật tr-ớc đây, Luật Đất đai năm 2003 đã đ-a ra các quy định khá phù hợp với thời điểm hiện nay.

Về giá đất

Lần đầu tiên, pháp luật Việt Nam giải thích rằng: giá QSDĐ (sau đây gọi là giá đất) là số tiền trên một đơn vị diện tích đất do Nhà n-ớc quy định hoặc hình thành trong các giao dịch về QSDĐ (Khoản 23, Điều 4).

Thay vì quy định khung cứng nhắc về giá nh- tr-ớc đây, Luật Đất đai năm 2003 (LĐĐ 2003) đã thừa nhận, giá đất đ-ợc hình thành

³ Phạm Duy Nghĩa, *Quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản, Nhà n-ớc và Pháp luật, số 10/2003, tr. 17*

trong các tr-ờng hợp: (i) do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng quy định giá theo quy định tại Khoản 3 và 4, Điều 56 của Luật này; (ii) do đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất; và (iii) do ng-ời sử dụng thoả thuận về giá đất với những ng-ời có liên quan khi chuyển nh-ợng, cho thuê hoặc cho thuê lại QSDĐ, góp vốn bằng QSDĐ (Điều 55).

Việc xác định giá đất của Nhà n-ớc dựa trên 3 nguyên tắc: (i) “sát” với giá chuyển nh-ợng trên thị tr-ờng, kịp thời điều chỉnh khi có sự chênh lệch lớn so với giá thị tr-ờng; (ii) quy định một mức giá nh- nhau cho các thửa đất liền kề có điều kiện tự nhiên, xã hội, mục đích sử dụng nh- nhau; và (iii) đất khu vực giáp ranh giữa các tỉnh có cùng điều kiện tự nhiên, cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì cùng mức giá (Khoản 1, Điều 56). Nhà làm luật uỷ quyền cho Chính phủ quy định ph-ơng pháp xác định giá đất và khung giá cho từng vùng tại từng thời điểm và điều chỉnh chênh lệch, xử lý chênh lệch giá đất ở khu vực giáp ranh các tỉnh. Ph-ơng pháp xác định giá đất của Chính phủ sẽ là cơ sở để UBND cấp tỉnh và các tổ chức t- vấn giá đất dùng làm cơ sở để xác định giá tại các thời điểm, cho từng loại vụ việc (đối với tổ chức t- vấn) (Điều 56, 57). Nh- vậy, lần đầu tiên pháp luật đất đai thừa nhận rằng, ngoài giá đất do Nhà n-ớc ban hành hàng năm, giá đất còn đ-ợc hình thành từ sự thoả thuận của các bên; việc các bên xác định giá đất trên cơ sở cân nhắc đến những lợi ích mà mình thu đ-ợc là một cách

thức xác định giá trị rất đặc tr-ng của nền sản xuất hàng hóa “*giá cả ngoài thị tr-ờng quyết định giá trị đất*”.

Bên cạnh đó, giá đất đ-ợc hình thành từ đấu giá, đấu thầu dự án có sử dụng đất cũng là một quy định mới của pháp luật. Việc thí điểm đấu giá QSDĐ ở Hà Nội vừa qua đã minh chứng cho sự -u việt của quy định này, theo đó QSDĐ sẽ thuộc về ng-ời có khả năng sử dụng hiệu quả nhất thông qua sự cạnh tranh về giá một cách công khai. Nh- vậy, pháp luật đã tận dụng ngay các công cụ

‘Pháp luật thừa nhận giá đất do các bên thoả thuận’

vốn có của thị tr-ờng để điều tiết chính nó, có thể coi đây là một lựa chọn sáng suốt. Tuy nhiên, đáng tiếc là khi quy định các nội

dung này, thì nhà làm luật lại không v-ợt qua đ-ợc những hạn chế th-ờng gặp. Theo chúng tôi, luật quy định: “*giá trúng đấu giá QSDĐ hoặc giá trúng đấu thầu dự án có sử dụng đất không đ-ợc thấp hơn giá đất do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng quy định*” (Khoản 3, Điều 58) là sự lặp lại cách quy định phi thị tr-ờng và hết sức vô lý ở Điều 694 của Bộ luật Dân sự.

Khi quy định Điểm a, Khoản 1, Điều 56, có lẽ nhà làm luật đã gửi gắm và mong muốn có sự cách tân triệt để những bất hợp lý về quy định về giá đất trong pháp luật tr-ớc đây. Cách làm đó là đúng h-ớng. Nh-ng, nếu xem xét kỹ sẽ thấy có sự khó khăn trong việc áp dụng quy định mới mẻ này, bởi “sát” là một thuật ngữ mang tính trừu t-ợng, định tính, rất khó xác định nội hàm cụ thể; trong khi điều luật lại không quy định rõ thế nào là

“sát”; bên cạnh đó, pháp luật n-ớc ta không thừa nhận “án lệ” nh- là một nguồn luật. Điều này chắc chắn sẽ tạo ra sự tùy tiện trong thực hiện pháp luật.

Về tổ chức định giá đất

Kinh nghiệm thực tiễn từ một số n-ớc cho thấy rằng, trong sự vận hành lành mạnh của thị tr-ờng BĐS, tổ chức định giá với t- cách là ng-ời t- vấn giao dịch luôn đ-ợc xem nh- một yếu tố cần thiết⁴, một đòi hỏi khách quan của nền sản xuất xã hội ở mức độ chuyên môn hoá cao, khi tham gia thị tr-ờng BĐS các chủ thể rất cần đến sự hỗ trợ của các tổ chức trung gian chuyên nghiệp này.

Tuy nhiên, nhìn lại thời gian qua chúng ta thấy rằng, mặc dù thị tr-ờng BĐS đã có cơ sở pháp lý để tồn tại⁵ trong suốt hơn 10 năm, nh-ng những quy định cần thiết tối thiểu về tổ chức t- vấn giá đất d-ờng nh- vẫn thiếu vắng trong pháp luật. Vì lẽ đó, trong một thời gian dài, các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ này hết thấy đều mang tính tự phát, thiếu quy củ và hiệu quả mang lại không cao. Trên thực tế, “cầu” về loại dịch vụ này đã xuất hiện nh-ng “cung” lại ch-a đáp ứng, t- vấn giá đất ch-a trở thành một nghề trong xã hội; quy luật “có cầu ắt có cung” của nền sản xuất hàng hóa d-ờng nh- ngoại lệ đối với tr-ờng hợp này.

Tr-ớc thực trạng đó, LĐĐ 2003 lần đầu tiên quy định về tổ chức t- vấn giá đất. Theo đó, *tổ chức có đủ điều kiện, năng lực và đ-ợc hoạt động dịch vụ về giá đất thì đ-ợc t- vấn giá đất* (Khoản 1, Điều 57). Hơn nữa, pháp luật đ-a ra yêu cầu rằng: *việc xác định giá đất t- vấn phải tuân theo các nguyên tắc định giá đất, ph-ơng pháp xác định giá đất do Chính phủ quy định* (Khoản 2, Điều 57). Và *giá đất t- vấn đ-ợc sử dụng để tham khảo trong quản lý Nhà n-ớc về tài chính đất đai và trong hoạt động giao dịch về QSDĐ* (Khoản 3, Điều 57). Nh- vậy, từ ngày 1/7/2004, tổ chức t- vấn giá đất và hoạt động định giá đất sẽ không còn mang tính tự phát mà tồn tại có cơ sở pháp luật. Tuy nhiên, bên cạnh những -u điểm này, chúng tôi cho rằng, có thể do thiếu kinh nghiệm thực tiễn mà nhà soạn luật đã đ-a ra quy định khá chung chung, xét một cách công tâm, có thể thấy rằng Khoản 1 Điều 57 cũng chỉ mới mang tính “*nửa vờ*”. “*Điều kiện, năng lực*” của

‘Tổ chức t- vấn giá đất là cần thiết nh-ng pháp luật cần quy định cụ thể về điều kiện, năng lực, quyền hạn của tổ chức này’

tổ chức này là gì thì pháp luật không quy định cụ thể, không dẫn chiếu và cũng không uỷ quyền cho Chính phủ quy định nh- cách làm vẫn th-ờng gặp. Vậy khi áp dụng trên thực tế cơ quan có thẩm quyền sẽ căn cứ vào đâu để công nhận một tổ chức đ-ợc hoạt động t- vấn giá đất?

Bên cạnh đó, điều khoản này còn mắc lỗi văn phạm thật đáng tiếc rằng: “*tổ chức đ-ợc*

⁴ Thái Bá Cán và Trần Nguyễn Nam, *thị tr-ờng BĐS, những vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb. Tài chính, tr.83.

⁵ Xem thêm: Phạm Xuân Hoàng và Lê Thanh Phong, *tìm hiểu b-ớc đầu cơ sở pháp lý về thị tr-ờng QSDĐ tại Việt Nam, giải nhì giải thi-ơng “sinh viên NCKH”, mã số XH2b-03, Bộ giáo dục và đào tạo, Hà Nội, 2002, tr.26.*

hoạt động về giá đất thì đ-ợc t- vấn giá đất, chẳng lẽ, “*t- vấn giá đất*” không phải là một loại hình của “*hoạt động dịch vụ về giá đất*” hay sao? Ngoài ra, việc t- vấn giá đất của tổ chức này phải tuân theo ph-ơng pháp xác định giá đất do Chính phủ quy định đã làm hạn chế sự sáng tạo của các tổ chức làm dịch vụ này. “*Ph-ơng pháp*” thực ra là “*ph-ơng tiện*” mang tính kỹ thuật, mà đã là kỹ thuật thì luôn có nhu cầu thay đổi, cải tiến để sao cho khi sử dụng mang lại kết quả tốt nhất, phù hợp với mục đích đã đ-ợc đặt ra. Do đó, việc các tổ chức t- vấn tìm ra một “*ph-ơng pháp xác định giá đất*” không nằm trong số các ph-ơng pháp mà Chính phủ quy định mà vẫn cho kết quả tốt, thậm chí tốt hơn là điều đáng khích lệ. Luật pháp phải khuyến khích sự sáng tạo chứ không nên hạn chế sự sáng tạo. Nếu không có sự thay đổi ở điểm này, thiết nghĩ vô hình trung pháp luật đã tự “*r-ớc*” vào mình một trong hai điểm bất lợi: (i) biến các tổ chức đầy năng lực sáng tạo thành những chiếc máy tính cứng nhắc; hoặc là (ii) các quy định này sẽ bị vi phạm bởi, các tổ chức t- vấn sẽ làm ngơ tr-ớc các quy định của pháp luật và áp dụng ph-ơng pháp khác (ngoài những ph-ơng pháp mà Chính phủ quy định) nếu nh- có cơ sở cho rằng các ph-ơng pháp của riêng họ mang lại hiệu quả hơn.

Một số kiến nghị

Qua phân tích các quy định về giá đất và liên quan đến giá đất trong LĐĐ 2003, chúng tôi đánh giá rằng, nhìn chung đã có sự thay đổi lớn trong t- duy của nhà làm luật. Nếu nh- tr-ớc đây, giá đất theo quy định của pháp luật là sản phẩm của sự duy ý chí, mang nặng tính mệnh lệnh - hành chính, do đó, khó có thể áp dụng trên thực tế, là “*nơi*

đắc địa” cho tham nhũng và lạm dụng quyền hạn của một số cá nhân và tổ chức; thì nay, trong LĐĐ 2003 đã hiện thực hoá nguyên tắc “*Nhà n-ớc tôn trọng quyền tự định đoạt giá và cạnh tranh về giá của các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh theo đúng pháp luật*” của Khoản 1, Điều 2 Pháp lệnh Giá 2002, đặc biệt là đã tiệm cận đ-ợc các quy luật cơ bản của thị tr-ờng. Theo đó, thực tiễn sinh động trên thị tr-ờng sẽ là cơ sở quan trọng nhất để Nhà n-ớc xác định giá đất với yêu cầu mang tính nguyên tắc là phải “*sát với giá chuyển nh-ợng thực tế trên thị tr-ờng trong điều kiện bình th-ờng*” (Điểm a, Khoản 1, Điều 56).

Tuy nhiên, bên cạnh những -u điểm, một số hạn chế cũng đã đ-ợc bộc lộ và cần sớm đ-ợc khắc phục. Vì vậy, chúng tôi xin mạnh dạn đề xuất một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cần quy định rõ các điều kiện để một tổ chức đ-ợc hoạt động dịch vụ t- vấn giá đất hoặc uỷ quyền cho một đạo luật khác quy định, chẳng hạn nh- Luật Kinh doanh BĐS. Nh- vậy thì cơ quan Nhà n-ớc có thẩm quyền mới có cơ sở để cấp giấy phép hoạt động cho các tổ chức này khi họ có yêu cầu, mà không sợ v-ợt quá quyền hạn hay vi phạm pháp luật.

Thứ hai, để khuyến khích các tổ chức t- vấn giá sáng tạo trong việc kiếm tìm ph-ơng pháp xác định giá đất cho hiệu quả tốt nhất. Pháp luật chỉ cần đ-a ra yêu cầu rằng: giá đất do các tổ chức này t- vấn phải bảo đảm khách quan và trung thực. Các ph-ơng pháp do Chính phủ quy định có thể áp dụng hoặc chỉ để tham khảo.

Thứ ba, Khoản 3 Điều 58 cần đ-ợc tách

ra để quy định riêng về hai trường hợp: giá đấu giá QSDĐ và giá đấu thầu QSDĐ. Nội dung của điều luật này cũng cần sửa đổi, chúng tôi xin đề xuất mô hình sau:

(i) “Giá trúng đấu giá QSDĐ không được thấp hơn mức giá khởi điểm trong cuộc bán đấu giá đó”; và

(ii) “Giá trúng thầu dự án có sử dụng đất không được cao hơn giá do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định”.

Thứ t-, Trong Khoản 4 Điều 56 cần bổ sung quy định việc sử dụng giá đất do ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định được công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 hàng năm được sử dụng: “làm giá khởi điểm cho các cuộc bán đấu giá”. Quy định như vậy để tránh trường hợp, khi bán đấu giá các bên không biết căn cứ vào đâu để xác định giá khởi điểm.

Thứ năm, để tránh việc áp dụng pháp luật một cách tùy tiện, Điểm a, Khoản 1, Điều 56 cần được quy định rõ như thế nào là “sát với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường”.

Ngoài ra, để bình ổn giá đất và chống đầu cơ đất đai, qua nghiên cứu kinh nghiệm thành công của Chính phủ Nhật Bản trong việc “hạ sốt giá nhà đất”⁶, chúng tôi xin đề xuất giải pháp như sau: Nhà nước cần có quy định để giới hạn tổng mức tiền vay cho

lĩnh vực mua bán BĐS; và mức lãi suất riêng đối với các khoản tín dụng của các nhà kinh doanh BĐS. Chẳng hạn, pháp luật ngân hàng cần quy định rằng, một nhà đầu tư BĐS được vay tối đa là bao nhiêu tiền cho hoạt động kinh doanh BĐS. Thêm vào đó, cần quy định nhiều mức lãi suất khác nhau cho những lượng tiền vay khác nhau, quá giới hạn cho phép (mà chưa đến mức phải cấm) thì áp dụng mức lãi suất cao hơn gấp nhiều lần cho khoản vay vượt giới hạn đó. Cách làm tương tự như ở Nhật Bản cũng đang được Trung Quốc triển khai và đã thu được kết quả bước đầu⁷.

*

* *

Trên đây là một số bình luận và đề xuất ban đầu, với mong muốn trong thời gian tới, Nhà nước tiếp tục ban hành và sửa đổi các quy định về giá đất, trên cơ sở tôn trọng các quy luật của thị trường, tiến tới ổn định và lành mạnh thị trường BĐS. Ngoài ra, trong quá trình thực hiện cần bám chặt tư tưởng chỉ đạo của Đảng: “Nhà nước tôn trọng nguyên tắc và cơ chế hoạt động khách quan của thị trường...”⁸.

* Cử nhân luật- Đại học Luật Hà Nội

⁶ “Trong thời kỳ kinh tế bong bóng ở Nhật Bản, để ngăn chặn sự nóng sốt của nhà đất, Chính phủ đã áp dụng biện pháp đánh thuế chuyển nhượng cao đối với những vụ mua bán đất ngắn hạn như đã không có hiệu quả bao nhiêu. Sau đó, theo chỉ thị của Ngân hàng Trung ương đối với Ngân hàng thương mại và quỹ tín dụng trong nước, tổng mức tiền cho vay đối với lĩnh vực mua bán BĐS đã bị hạn chế, làm giá đất tụt xuống và nền kinh tế bong bóng bị phá vỡ”, nguồn: Một số ý kiến của chuyên gia Nhật Bản, Thông tin khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, số (11+12)/2001, tr.310.

⁷ Nguồn: SIEUTHINHADAT.COM, Sunday, July 04, 2004, Trung Quốc kiểm soát chặt chẽ thị trường BĐS, theo China Daily, Minh báo, ngày đăng tin: 20/06/2004.

⁸Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu lần thứ IX, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.192

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ CÁC QUY PHẠM XUNG ĐỘT CỦA BỘ LUẬT DÂN SỰ

NGUYỄN TRUNG TÍN*

Nhân dịp dự thảo Bộ luật Dân sự sửa đổi sẽ đ-ợc trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI (tháng 11/2004), tác giả nêu lên những hạn chế của một số quy phạm xung đột với mong muốn đ-a ra kiến nghị hoàn thiện để Ban soạn thảo và những ng-ời quan tâm tham khảo

Bộ luật Dân sự có một phần riêng ghi nhận các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài. Trong phần này gồm có 13 điều, từ Điều 826 đến Điều 838. Trong đó, có bốn điều ghi nhận các quy phạm chung của t- pháp quốc tế, chín điều ghi nhận các quy phạm xung đột. Có thể nói rằng, đây là những quy phạm xung đột trong n-ớc đầu tiên của t- pháp quốc tế điều chỉnh các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài (tr-ớc đó, các quy phạm xung đột t-ơng tự nh- vậy chỉ có trong một số các điều -ớc quốc tế). Việc ghi nhận các quy phạm đó đánh dấu một thời kỳ mới trong sự phát triển t- pháp quốc tế Việt Nam, góp phần bảo vệ lợi ích chính đáng của các bên trong quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khách

quan và chủ quan mà trong gần chục năm tồn tại, một số quy phạm đã bộc lộ những hạn chế, thiếu sót cần đ-ợc khắc phục, nhằm bảo vệ tốt hơn lợi ích chính đáng của các bên tham gia quan hệ và tiến tới hoàn thiện hệ thống t- pháp quốc tế Việt Nam trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

Về năng lực pháp luật dân sự của pháp nhân n-ớc ngoài

Theo tác giả, năng lực pháp luật dân sự của pháp nhân n-ớc ngoài đ-ợc quy định tại Điều 832 là không phù hợp và đầy đủ. Bởi vì:

Một là, năng lực pháp luật của pháp nhân n-ớc ngoài bao giờ cũng đ-ợc xác định theo pháp luật mà pháp nhân đó mang quốc tịch chứ không thể theo pháp luật quốc gia sở tại hoặc toà án đ-ợc¹;

¹ Xem: G.K.Dmit-pia-eva, T- pháp quốc tế, Nhà xuất bản "Luật gia", Matxcova - 1993, tr.77, Tiếng Nga

Hai là, năng lực pháp luật dân sự của pháp nhân n-ớc ngoài chỉ là một vấn đề thuộc quy chế riêng của pháp nhân n-ớc ngoài² (quy chế riêng của pháp nhân nói chung bao gồm các vấn đề: năng lực pháp luật dân sự, trình tự thành lập và giải thể, đại diện hợp pháp của pháp nhân, thanh lý tài sản của pháp nhân), mà thực tiễn điều chỉnh pháp luật của các quốc gia cho thấy rằng, quy chế riêng của pháp nhân luôn đ-ợc xác định theo pháp luật của quốc gia mà pháp nhân mang quốc tịch. Do đó, nếu chỉ quy định vấn đề năng lực pháp luật dân sự của pháp nhân n-ớc ngoài không thôi thì có nghĩa là pháp luật đã bỏ sót một số vấn đề quan trọng thuộc quy chế riêng của nó.

Điều 832 :

1- Năng lực pháp luật dân sự của pháp nhân n-ớc ngoài đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi pháp nhân đó thành lập, trừ tr-ờng hợp pháp luật Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quy định khác.

2- Trong tr-ờng hợp pháp nhân n-ớc ngoài thực hiện các giao dịch dân sự tại Việt Nam, thì năng lực pháp luật dân sự của pháp nhân n-ớc ngoài đ-ợc xác định theo pháp luật Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Khoản 2 của Điều 832 quy định không phù hợp nên cần huỷ bỏ, vì:

Thứ nhất, không bao giờ năng lực pháp luật của pháp nhân n-ớc ngoài lại đ-ợc xác định theo pháp luật Việt Nam, ngay cả khi các giao dịch dân sự đ-ợc thực hiện tại Việt Nam;

Thứ hai, pháp luật Việt Nam không có quy định về năng lực pháp luật của pháp nhân

n-ớc ngoài nên trong tr-ờng hợp có tranh chấp về việc thực hiện các giao dịch dân sự đó, toà án n-ớc ngoài có thể sẽ giải quyết và tuyên bố là giao dịch vô hiệu, nếu nh- năng lực pháp luật đ-ợc xác định một cách vô lý và nguy hiểm nh- tại Khoản 2. Do đó, không phải ngẫu nhiên các quốc gia đều không quy định nh- vậy. Ví dụ, pháp luật Cộng hoà Liên bang Nga chỉ quy định rằng: “trong tr-ờng hợp pháp nhân n-ớc ngoài thực hiện các giao dịch dân sự tại Cộng hoà Liên bang Nga, thì họ không đ-ợc viện dẫn vào các quy định về thẩm quyền của cơ quan pháp nhân đó nếu nó xa lạ với pháp luật Cộng hoà Liên bang Nga” (khoản 2, Điều 161 Các cơ sở của pháp luật Dân sự của Cộng hoà Liên bang Nga 1991).

Tuy nhiên, sẽ có nhiều ng-ời đặt ra câu hỏi là: quy định nh- vậy liệu có dẫn đến tình trạng, khi pháp nhân n-ớc ngoài thực hiện giao dịch dân sự tại Việt Nam thì pháp nhân n-ớc ngoài chỉ dựa vào quy chế riêng của mình mà không cần quan tâm tới pháp luật của Việt Nam hay không? Theo tác giả, không có lý do nào để e ngại về điều đó, bởi vì, khi thực hiện giao dịch dân sự tại Việt Nam, pháp nhân n-ớc ngoài không chỉ cần dựa trên năng lực pháp luật của chính pháp nhân đó, mà còn phải dựa trên địa vị pháp lý của pháp nhân n-ớc ngoài tại Việt Nam (địa vị pháp lý của pháp nhân n-ớc ngoài là tổng thể các quyền và nghĩa vụ mà pháp nhân có thể có và phải thực hiện ở quốc gia n-ớc sở tại).

Ngoài ra, Điều 832 mới chỉ quy định về pháp nhân n-ớc ngoài. Vấn đề đặt ra là, những yếu tố t-ơng tự nh- vậy đối với pháp nhân Việt Nam thì xác định nh- thế nào?

² Xem: *Viện Pháp chế và Luật học so sánh thuộc Chính phủ Nga, T- pháp quốc tế*, Nhà xuất bản “INPHRA.M”, Matxcova - 2000, tr. 144, Tiếng Nga

Nếu không quy định rõ ràng trong pháp luật, thì chỉ có thể hiểu theo hai cách: *một là*, luôn luôn áp dụng pháp luật Việt Nam; *hai là*, không thể xác định đ-ợc. Bởi vậy, theo tác giả, điều này cần giải quyết quy chế riêng không chỉ của pháp nhân n-ớc ngoài mà còn cả của pháp nhân Việt Nam trong quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài. Cách giải quyết nh- vậy không những làm cơ sở để các cá nhân, pháp nhân Việt Nam và n-ớc ngoài xác định đúng hành vi hợp pháp của mình và đối tác, mà còn là một sự minh bạch hoá pháp luật theo đòi hỏi tất yếu của nền kinh tế thị tr-ờng trong điều kiện hội nhập quốc tế.

Vì vậy, theo tác giả, Điều 832 cần sửa lại nh- sau: “*Quy chế riêng của pháp nhân đ-ợc xác định theo pháp luật của quốc gia mà pháp nhân mang quốc tịch*”.

Về quyền sở hữu tài sản

Cách quy định tại Điều 833 là ch-a đầy đủ bởi hai lẽ: *thứ nhất*, các khoản 1 và khoản 3 ch-a quy định đ-ợc tất cả các quan hệ sở hữu; *thứ hai*, khoản 2 ch-a nêu hết các tr-ờng hợp ngoại lệ không áp dụng nguyên tắc nơi có vật.

Điều 833:

1- Việc xác lập, chấm dứt quyền sở hữu, nội dung quyền sở hữu đối với tài sản đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi có tài sản đó, trừ tr-ờng hợp pháp luật Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quy định khác.

2- Quyền sở hữu đối với động sản trên đ-ờng vận chuyển đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi động sản đ-ợc chuyển đến, nếu không có thoả thuận khác.

3- Việc phân biệt tài sản là động sản hoặc bất động sản đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi có tài sản đó.

Theo quy định tại khoản 1 và khoản 3, các quan hệ về quyền sở hữu đ-ợc xác định theo pháp luật nơi có tài sản chỉ bao gồm: việc xác lập, chấm dứt quyền sở hữu, nội dung quyền sở hữu đối với tài sản và phân biệt tài sản là động sản hay bất động sản. Còn các vấn đề khác thuộc quyền sở hữu nh-: định nghĩa về các loại tài sản, hình thức sở hữu... thì vẫn ch-a đ-ợc xác định. Do vậy, cần quy định gộp khoản 1 và khoản 3 nh- sau: “*Các quan hệ về quyền sở hữu đối với tài sản đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi có tài sản đó, trừ tr-ờng hợp pháp luật Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quy định khác*”.

Theo khoản 2, tr-ờng hợp ngoại lệ không áp dụng nguyên tắc luật nơi có tài sản là tr-ờng hợp động sản trên đ-ờng vận chuyển, quy định nh- vậy là không chuẩn xác. Bởi vì, việc không áp dụng nguyên tắc nơi có vật trên đ-ờng vận chuyển quốc tế đối với quan hệ về quyền sở hữu đ-ợc thực hiện ở các quốc gia. Điều này xuất phát từ thực tế, bởi khi hàng hoá trên đ-ờng vận chuyển quốc tế (ví dụ ở biển cả) chúng ta dù có muốn áp dụng dạng hệ thuộc luật nơi có vật cũng không áp dụng đ-ợc (vì biển cả không phải là quốc gia nên không có pháp luật về quyền sở hữu). Ở đây cần quy định rõ là: “*đ-ờng vận chuyển quốc tế không thuộc lãnh thổ của bất cứ quốc gia nào*” thay cho “*đ-ờng vận chuyển*”. Bởi trong tr-ờng hợp vận chuyển trên lãnh thổ một quốc gia xác định (ví dụ, tại lãnh thổ Việt Nam) thì nguyên tắc nơi có vật vẫn cần đ-ợc -u tiên áp dụng.

Ngoài ra, quy định tại khoản 2 cũng ch-a kín kẽ, bởi nếu trong tr-ờng hợp các bên không thoả thuận mà nơi hàng đ-ợc chuyển đến là hai quốc gia thì giải quyết nh- thế nào?

Do vậy, theo tác giả, khoản 2 cần quy định nh- sau: “Quyền sở hữu đối với động sản trên đ-ờng vận chuyển quốc tế không thuộc lãnh thổ của bất kỳ quốc gia nào thì áp dụng pháp luật của quốc gia mà các bên thoả thuận, trong tr-ờng hợp không thoả thuận đ-ợc thì áp dụng pháp luật của quốc gia nơi hàng đ-ợc chuyển đến, nếu không xác định đ-ợc, thì áp dụng pháp luật của quốc gia mà con tàu chở hàng mang quốc tịch”.

Trong thực tiễn quan hệ quốc tế, ở lĩnh vực quyền sở hữu còn nhiều tr-ờng hợp ngoại lệ không áp dụng nguyên tắc luật nơi có vật nh-: thừa kế; thanh lý tài sản của pháp nhân; quyền sở hữu đối với động sản vô hình³. Bởi vì, việc giải quyết vấn đề thừa kế tài sản ở các quốc gia đ-ợc tiến hành theo các nguyên tắc giải quyết xung đột pháp luật về thừa kế (có thể không trùng với nơi có vật); việc giải quyết vấn đề thanh lý tài sản của pháp nhân (một trong vấn đề về quy chế riêng của pháp nhân) đ-ợc dựa trên cơ sở pháp luật của quốc gia mà pháp nhân mang quốc tịch (có thể không trùng với nơi có vật); đối với động sản vô hình thì rõ ràng nguyên tắc nơi có vật dù có -u việt đến mấy cũng không thể áp dụng đ-ợc, bởi đơn giản là có nhìn thấy vật đâu mà biết nơi đó là nơi nào? Do vậy, theo tác giả, Điều 833 cần quy định thêm khoản 3, khoản 4 và khoản 5 nh- sau: 3- Đối với tr-ờng hợp thừa kế về tài sản, cơ sở để xác lập quyền sở hữu đ-ợc xác định theo pháp luật về thừa kế; 4- Đối với tr-ờng hợp thanh lý tài sản của pháp nhân, cơ sở xác lập và chấm dứt quyền sở hữu đ-ợc xác định theo pháp luật mà pháp nhân mang quốc tịch; 5- Đối với tài sản vô hình (trừ tài sản thuộc lĩnh vực quyền sở hữu trí tuệ), việc xác lập và chấm

dứt quyền sở hữu đ-ợc xác định theo pháp luật của quốc gia mà các bên thoả thuận.

VỀ VẤN ĐỀ THỪA KẾ

Trong phần: “Quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài” ch-a có quy phạm xung đột về thừa kế. Điều này cho thấy rằng, đây là sự thiếu vắng quy phạm pháp luật nghiêm trọng bởi, nh- chúng ta đã biết, bất cứ vấn đề gì trong lĩnh vực dân sự có yếu tố n-ớc ngoài cũng cần phải đặt ra việc giải quyết xung đột pháp luật; nếu không có quy phạm thực chất thống nhất hoặc quy phạm xung đột thì hiện t-ợng xung đột pháp luật vẫn luôn luôn tồn tại. Nh- vậy, lợi ích chính đáng của các bên sẽ không đ-ợc bảo vệ.

Trong các hiệp định t-ơng trợ t- pháp mà Việt Nam ký với một số quốc gia đã có các quy phạm xung đột pháp luật về thừa kế; còn đối với các quốc gia mà ch-a ký các hiệp định t-ơng trợ t- pháp (trong thực tế không bao giờ ký hết đ-ợc), thì hiện t-ợng xung đột pháp luật trong quan hệ thừa kế có yếu tố n-ớc ngoài sẽ không đ-ợc giải quyết hoặc sẽ luôn luôn giải quyết theo h-ớng áp dụng pháp luật Việt Nam. Do vậy, trong Bộ luật Dân sự sửa đổi cần có quy phạm xung đột về vấn đề này. Việc ghi nhận các quy phạm xung đột về thừa kế một cách hợp lý không chỉ là cơ sở để các toà án Việt Nam giải quyết tốt các vụ việc về thừa kế có yếu tố n-ớc ngoài, mà còn là cơ sở để các bên tuân thủ đúng, đầy đủ pháp luật quốc tế nói chung và pháp luật của Việt Nam nói riêng./.

* TS, Tạp chí Nhà n-ớc và pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam

³ Xem: L. A. Lunx, T- pháp quốc tế (Phần chung), Nhà xuất bản “Ấn phẩm pháp lý”, Matxcova - 1973, Tiếng Nga, tr.233-237.

Dự thảo Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND

THẨM QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, ỦY BAN NHÂN DÂN

Hoàng Thị Ngân*

Để tiếp tục góp ý kiến vào Dự thảo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (đã được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 và sẽ thông qua tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XI), Tạp chí NCLP đăng bài viết d-ới đây của tác giả Hoàng Thị Ngân d-a ra một số nội dung nhằm hoàn chỉnh dự thảo và nêu bật sự cần thiết và ý nghĩa của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

Ýt-ởng về việc luật hoá thẩm quyền, thủ tục, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa ph-ơng đã đ-ợc hình thành từ nhiều năm tr-ớc đây, cụ thể là trong quá trình xây dựng Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Tuy nhiên, tại thời điểm năm 1996, những vấn đề nói trên ch-a thể đ-ợc giải quyết bằng một văn bản có tính ổn định và có hiệu lực pháp lý cao nh- luật của Quốc hội. Cho đến nay, khi mô hình tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đã đ-ợc một lần nữa khẳng định trong Hiến pháp (sửa đổi, bổ sung), khi thẩm quyền của các cấp chính quyền địa ph-ơng đã đ-ợc cụ thể hoá ở mức độ nhất định trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, thì

đây chính là thời điểm thích hợp và cần thiết để Quốc hội xem xét, thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

Bài viết d-ới đây bàn về một số nội dung và chính sách lớn thu hút sự quan tâm của các vị đại biểu trong thảo luận hoàn chỉnh dự thảo Luật.

Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND

Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật nói chung đã đ-ợc định nghĩa tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (Điều 1) và không có thay đổi trong dịp sửa đổi, bổ sung Luật năm 2002. Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân phải hội tụ đủ các yếu tố nh-: - ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền; - theo đúng thủ tục, trình tự luật định; - có quy tắc xử sự chung; - đ-ợc Nhà n-ớc bảo đảm thi hành.

Thẩm quyền lập quy của địa phương

Cho đến nay, phần lớn các ý kiến đều cho rằng, cần trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho cả ba cấp chính quyền địa phương. Có một số câu hỏi cần được giải đáp khi chấp nhận phương án này.

Bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước

Việc trao thẩm quyền lập quy cho tất cả các cấp chính quyền (cả cấp huyện và đặc biệt là xã) không làm giảm đi tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Thứ nhất, nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất đã được khẳng định trong Hiến pháp (sửa đổi, bổ sung). Nguyên tắc này được bảo đảm bằng một cơ chế với các biện pháp đa dạng, *mà một số trong đó là*: những vấn đề quan trọng mang tính quốc gia phải được các cơ quan trung ương quyết định; chẳng hạn như những vấn đề liên quan đến chính sách đối nội, đối ngoại, an ninh, quốc phòng, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước... chỉ có thể được quyết định bởi Quốc hội bằng các văn bản luật và nghị quyết của Quốc hội.

Thứ hai, tính thống nhất của quyền lực nhà nước, theo tinh thần của Hiến pháp, đòi hỏi sự phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước. Phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước được tiến hành

với mục đích chuyển giao những nhiệm vụ của Nhà nước cho chủ thể nào có khả năng thực hiện công việc đó một cách hiệu quả nhất, tiết kiệm nhất và thuận tiện nhất cho người dân. Nhu cầu cụ thể hoá văn bản cấp trên sao cho phù hợp với thực tế địa phương là hết sức khách quan. Vấn đề đặt ra là phân định rõ thẩm quyền lập quy cho mỗi cấp chính; đó là căn cứ pháp lý cho việc hướng dẫn hoạt động, giám sát, kiểm tra và truy cứu trách nhiệm trong trường hợp xảy ra vi phạm.

Thứ ba, cùng với việc trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho địa phương, Luật cần xác định cơ chế tăng cường quyền kiểm soát của các cơ quan cấp trên đối với văn bản của cơ quan cấp dưới; bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; đó là biểu hiện của nguyên tắc pháp chế và tập trung dân chủ. Dự án Luật đã đặt ra yêu cầu về sự phù hợp của các văn bản theo thứ bậc hiệu lực pháp lý.

Tính thống nhất của quyền lực nhà nước thể hiện ở nguyên tắc về chủ quyền quốc gia, ở hệ thống những đặc quyền của Quốc hội và những thẩm quyền riêng của các cơ quan nhà nước trung ương, ở khả năng kiểm soát, tác động và xử lý vi phạm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan cấp dưới. Việc trao thẩm quyền lập quy cho các cấp địa phương không làm suy yếu quyền lực nhà nước mà trái lại, làm tăng tính dân chủ và khoa học trong tổ chức quyền lực nhà nước.

‘Cần trao thẩm quyền lập quy cho cả ba cấp chính quyền địa phương’

Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Việc chính thức thừa nhận thẩm quyền lập quy của địa ph-ơng sẽ là cơ sở để địa ph-ơng sử dụng một cách tích cực quyền đặt ra quy phạm pháp luật và nh- vậy, liệu có nguy cơ làm tăng số l-ợng văn bản sai trái, mâu thuẫn, chồng chéo vốn đang cần đ-ợc khắc phục trong hệ thống pháp luật của chúng ta?

Về ph-ơng diện lý luận, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một nội dung và xuất phát từ thẩm quyền quản lý nhà n-ớc¹. Thực tế cho thấy, thời gian qua, mặc dù ch-a có Luật nh-ng để thực hiện quản lý nhà n-ớc, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp vẫn ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Nh- vậy, việc luật hoá công tác xây dựng pháp luật của địa ph-ơng cũng là một b-ớc để tạo lập trật tự, sự thống nhất trong hoạt động này, hạn chế những sai sót, vi phạm.

Sự thừa nhận thẩm quyền lập quy của các cấp địa ph-ơng có thể sẽ dẫn đến hệ quả là gia tăng số l-ợng văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, cần l-u ý rằng, nếu nh- tr-ớc đây, việc ban hành văn bản ở một số nơi có thể tiến hành t-ơng đối “dễ dàng” thì sau khi có Luật, việc xây dựng văn bản phải tuân thủ một quy trình với các b-ớc cụ thể. Chỉ riêng

việc chấp hành nghiêm chỉnh các quy định về trình tự soạn thảo, kiểm tra tr-ớc văn bản cũng đã loại trừ đáng kể những sai sót đã và đang xảy ra trong thực tiễn ban hành văn bản tại địa ph-ơng.

Hiện nay, ch-a có cơ sở để kết luận rằng những sai sót sẽ là hệ quả tất yếu và tỷ lệ thuận với việc gia tăng số l-ợng văn bản quy phạm pháp luật. D-ới góc độ chính sách, việc quy định thẩm quyền lập quy của địa ph-ơng phải đ-ợc đặt trong tổng thể và bảo đảm tính nhất quán của hệ thống chính sách của Nhà n-ớc. Trong quá trình xây dựng Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, để giải quyết vấn đề phân cấp cho địa ph-ơng là trọng tâm của Luật, quan điểm chung của cơ quan trình và cơ quan thông qua Luật là: cần thể hiện rõ vai trò của mỗi cấp; luật hoá chủ tr-ơng của Đảng về phân cấp mạnh và rõ hơn nữa giữa trung -ơng và địa ph-ơng, giữa các cấp chính quyền địa ph-ơng theo h-ớng: “*việc nào do cấp nào quản lý và giải quyết sát thực tiễn hơn thì giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho cấp đó*”; nâng cao tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa ph-ơng; “*thực hiện phân cấp rõ, mạnh hơn và làm rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp chính quyền địa ph-ơng; thực hiện tốt yêu cầu quản lý ngành và quản lý lãnh thổ; củng cố bộ máy và nâng cao chất l-ợng của hệ thống chính trị cơ sở*”.

¹ Hiện nay, sau cải cách cơ cấu Chính phủ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà n-ớc nh-ng không đ-ợc ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Điều này có thể lý giải thông qua những đặc thù về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này. Thực tế áp dụng Luật tổ chức Chính phủ cho thấy, việc không trao cho cơ quan thuộc Chính phủ quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật làm phát sinh những bất cập lớn trong hoạt động điều hành. Việc Thủ t-ớng Chính phủ phân công cho các Bộ tr-ởng ký văn bản về những lĩnh vực do cơ quan thuộc Chính phủ quản lý là có phần khiến c-ớng. Theo đó, một Bộ tr-ởng phải ký văn bản về một lĩnh vực mà mình không trực tiếp phụ trách nh-ng về nguyên tắc, phải chịu trách nhiệm về tính đúng đắn của văn bản do chính mình đã ký.

Nh- vậy, thừa nhận thẩm quyền lập quy của các cấp chính quyền là b-ớc tiếp theo và góp phần bảo đảm tính tổng thể của chủ tr-ơng dân chủ hoá trong hoạt động quản lý nhà n-ớc; thực hiện phân cấp mạnh mẽ, toàn diện và triệt để; phát huy tính chủ động của địa ph-ơng... Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân vừa đ-ợc Quốc hội thông qua đã cố gắng tối đa để phân cấp quản lý cho mỗi cấp chính quyền. Vì thế, Dự án Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân lại càng phải thể hiện quan điểm nhất quán này.

Ở đây, cần phân biệt hai vấn đề, đó là quy định thẩm quyền lập quy của địa ph-ơng với việc phòng ngừa và loại trừ vi phạm. Về nguyên tắc, mọi vi phạm đều phải bị xử lý và mọi sai sót cần đ-ợc khắc phục; tuy nhiên, quản lý nhà n-ớc là hoạt động đòi hỏi sự sáng tạo và không thể vì e ngại sai phạm mà áp dụng biện pháp phòng ngừa theo cách hạn chế thẩm quyền ban hành văn bản. Vấn đề đặt ra là cần có cơ chế phát hiện và xử lý những quy định sai trái một cách kịp thời và hiệu quả.

Phân biệt nội dung nghị quyết của HĐND và quyết định, chỉ thị của UBND

Trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một số khía cạnh của tính dân chủ thể hiện ở chỗ: thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên đ-ợc trao cho tập thể; quyền đặt ra quy phạm pháp

luật nên đ-ợc -u tiên cho cơ quan dân cử là Hội đồng nhân dân.

Tính quyền lực của Hội đồng nhân dân không chỉ thể hiện ở cách thức thành lập, vị thế hiến định và tính chất của cơ quan này mà cần đ-ợc khắc hoạ và minh chứng bằng chính hoạt động thực tiễn của Hội đồng nhân dân. Về nguyên tắc, những vấn đề quan trọng của địa ph-ơng, đặc biệt là những vấn đề có liên quan đến sự phát triển của địa ph-ơng, đến đời sống của toàn thể hay một bộ phận dân c- phải do Hội đồng nhân dân quyết định. Cần từ chối một thực tế là Hội

‘Phân cấp mạnh để phát huy tính chủ động sáng tạo cho chính quyền địa ph-ơng các cấp’

đồng nhân dân chỉ quyết định những định h-ớng và dành quyền quy định cụ thể cho Ủy ban nhân dân. Có thể tự tin để khẳng định rằng, nếu Hội đồng nhân dân sử dụng một cách tích cực thẩm quyền luật định của mình là ra nghị quyết thì đ-ơng nhiên, nhu cầu ban hành quyết định, chỉ thị của

Ủy ban nhân dân sẽ thu hẹp lại. Trong mô hình Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hơn lúc nào hết, cần -u tiên và đề cao quyền quyết định chính sách của các cơ quan dân cử; đối với các cơ quan chấp hành, đặc biệt là ở địa ph-ơng, nên nhấn mạnh vai trò tổ chức thực hiện các quyết định của cơ quan dân cử.

Nh- vậy, việc phân biệt nghị quyết của Hội đồng nhân dân và quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân nên đ-ợc tiến hành theo h-ớng: nghị quyết quy định các biện pháp, chủ tr-ơng quan trọng; còn quyết định, chỉ

thị của Ủy ban nhân dân đ-ợc ban hành trên cơ sở và để thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân.

Trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Từ lâu nay, trong hầu hết các luật, pháp lệnh th-ờng có quy định mang tính công thức “*Chính phủ h-ớng dẫn thi hành luật (hay pháp lệnh) này*”. Sự bỏ ngỏ những khoảng trống đó trong luật, pháp lệnh đã góp phần tạo ra tình trạng nhiều luật, pháp lệnh không đ-ợc đ-a vào cuộc sống vì chờ văn bản quy định chi tiết thi hành. Đã đến lúc cần phải xác định, ban hành văn bản quy phạm pháp luật không chỉ thể hiện ở thẩm quyền đặt ra quy phạm pháp luật mà còn ở trách nhiệm đ-a ra cơ chế thực thi pháp luật. Một trong những yếu tố bảo đảm cho điều đó là luật, pháp lệnh phải quy định thật chi tiết, cụ thể và hạn chế tối đa việc ủy quyền h-ớng dẫn thi hành.

Đối với trình tự, thủ tục ban hành văn bản, Dự Luật lần này cần đi theo xu h-ớng nói trên; có nghĩa là định ra một quy trình thống nhất, xác định rõ các b-ớc từ khâu chuẩn bị đến ban hành văn bản cũng nh- trách nhiệm của từng chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng dự thảo.

Về cách thể hiện, rất có thể Dự án Luật sẽ tạo cảm giác rằng quy trình ban hành văn bản của địa ph-ơng đ-ợc “*mô phỏng*” nếu nh- không muốn nói là “*sao chép*” của trung-ơng. Có thể lý giải điều này nh- sau: về mặt lý luận, quy trình lập pháp, lập quy, nhìn chung, đều phải đ-ợc tiến hành theo các b-ớc truyền thống từ đ-a ra sáng kiến xây dựng văn bản đến soạn thảo, lấy ý kiến, kiểm

tra tr-ớc rồi thông qua và công khai hoá văn bản. Đối với mỗi cấp, sự khác biệt chỉ ở quy mô, cách thức, phạm vi tiến hành và độ phức tạp của mỗi công đoạn trong đó. Chẳng hạn nh-, việc lập ch-ơng trình có thể là bắt buộc với cấp tỉnh, nh-ng chỉ mang tính khuyến khích đối với các cấp khác; hay quy mô và hình thức lấy ý kiến về dự thảo văn bản có thể khác nhau... Vì vậy, việc quy định rõ quy trình ban hành văn bản ở mỗi cấp mặc dù tạo ra cảm giác ban đầu về sự t-ởng nh- lặp lại, đơn điệu nh-ng thực chất, đang đánh dấu b-ớc đổi thay trong chất l-ợng của dự án luật, pháp lệnh. Điều này hoàn toàn phù hợp với xu h-ớng là luật, pháp lệnh “*phải cụ thể để khi có hiệu lực thì đ-ợc thi hành đ-ợc ngay*”.

Thực tế lập pháp thời gian gần đây cho thấy, d-ờng nh- luật không đề cập đến những vấn đề đ-ợc coi là “*tổ chức bộ máy*” mà giao cho Nghị định của Chính phủ. Có lẽ biện pháp này đ-ợc xem nh- yếu tố bảo đảm tính ổn định của luật. Tuy nhiên, cần phải tính đến yếu tố bảo đảm hiệu lực trực tiếp của luật, cơ chế thực hiện luật... Về nguyên tắc, tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc là vấn đề thuộc nội dung của luật. Vì vậy, Quốc hội là cơ quan có toàn quyền trong việc quyết định cơ chế bảo đảm cho việc thực hiện các quy định về thẩm quyền, thủ tục, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở địa ph-ơng; trong đó, định rõ trách nhiệm của từng cơ quan nhà n-ớc tham gia vào quy trình soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật./.

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

CHỈ DẪN ĐỊA LÝ NÔNG SẢN: thực trạng và giải pháp

XUÂN ANH

Chỉ dẫn địa lý (CDĐL) là một trong những quyền sở hữu trí tuệ đ-ợc hơn 140 quốc gia thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) công nhận thông qua Hiệp định về các khía cạnh liên quan đến thương mại (Hiệp định TRIPS có hiệu lực từ 01/01/1996) áp dụng cho CDĐL. Tuy nhiên đối với n-ớc ta, CDĐL nói chung và CDĐL cho nông sản nói riêng là một tiềm năng nh-ng ch-a đ-ợc khai thác. Trên cơ sở các tài liệu và nội dung buổi nói chuyện chuyên đề “Chỉ dẫn địa lý và thương hiệu nông sản Việt Nam” do Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội tổ chức ngày 30/5/2004 tại Hà Nội, bài viết đề cập đến việc phát triển và bảo hộ CDĐL nông sản n-ớc ta trong quá trình hội nhập vào nền kinh tế thế giới với thế mạnh nông nghiệp và tay nghề truyền thống của mình

Khái niệm về chỉ dẫn địa lý

Ở n-ớc ta, khái niệm về chỉ dẫn địa lý đ-ợc xác định là một trong năm đối tượng sở hữu công nghiệp quy định tại Điều 786, Bộ luật Dân sự với tên gọi xuất xứ hàng hoá¹. Tuy nhiên, tên gọi xuất xứ hàng hoá d-ờng nh- mới nhấn mạnh đến “tên gọi” sản phẩm (hình thức) mà ít thể hiện đ-ợc chất lượng sản phẩm (nội dung), trong khi chỉ dẫn địa lý chủ yếu đ-ợc dùng để nêu bật chất lượng sản phẩm đ-ợc các n-ớc trong Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) thừa nhận. Theo điều 22 Hiệp định TRIPS – Hiệp định

đ-ợc áp dụng đối với 146 n-ớc thành viên của WTO, chỉ dẫn địa lý đ-ợc hiểu là một chỉ dẫn nhằm xác định một sản phẩm có xuất xứ từ lãnh thổ của một n-ớc (thành viên WTO), hoặc từ một vùng, một khu vực địa lý của n-ớc đó, với điều kiện chất lượng, danh tiếng hay các đặc tính khác của sản phẩm chủ yếu do nguồn gốc địa lý này mang lại.

Nh- vậy, chỉ dẫn địa lý không chỉ là một tên gọi hoặc thông tin đơn thuần về tên gọi, nơi sản xuất, chế biến ra sản phẩm mà CDĐL nhằm phân biệt một sản phẩm này với các sản phẩm khác cùng loại, do đó

¹ Tên gọi xuất xứ hàng hoá là tên địa lý của n-ớc, địa phương dùng để chỉ xuất xứ của mặt hàng từ n-ớc, địa phương đó với điều kiện những mặt hàng này có các tính chất, chất lượng đặc thù dựa trên các điều kiện địa lý độc đáo và -u việt, bao gồm yếu tố tự nhiên, con người hoặc kết hợp cả hai yếu tố đó (Điều 786 Bộ luật Dân sự).

CDĐL là dấu hiệu phân biệt về mặt địa lý có quyết định cơ bản đến *chất lượng của một sản phẩm*. CDĐL nói lên sự gắn kết của sản phẩm với tên *một miền, một vùng đất*; đ-ợc tạo ra từ *tay nghề truyền thống*, tinh hoa con ng-ời của vùng đất đó, làm ra sản phẩm *trung thực* và mang tính *l-u truyền*.

Truyền thống tạo nên danh tiếng của sản phẩm, vì thế CDĐL không phải sự sáng tạo mà là sự tồn tại l-u truyền từ năm này qua năm khác, từ đời này qua đời khác cần đ-ợc thừa nhận, phát triển và đ-ợc Nhà n-ớc bảo hộ.

Ở các n-ớc châu Âu, một số chỉ dẫn địa lý nổi tiếng đ-ợc xuất khẩu mạnh và đ-ợc ng-ời tiêu dùng -a thích nh-: R-ợu vang Bordeaux (Pháp); Vang ngọt Porto (Bồ Đào Nha); Pho mát Parnigiano (Italia); Mút quả Jijona (Tây Ban Nha); Rau – Khoai Jersey Royal Potatoe (Anh)...

Cho đến nay ở n-ớc ta, n-ớc mắm Phú Quốc, chè Shan Tuyết Mộc Châu (Sơn La) đ-ợc công nhận trong phạm vi quốc gia cũng đã đ-ợc xuất khẩu sang nhiều n-ớc trên thế giới và đ-ợc ng-ời tiêu dùng sử dụng rộng rãi và -a thích. Một số CDĐL nông sản khác nh- gạo tám thơm Hải Hậu, Cà phê Buôn Ma Thuột, xoài Hoà lộc, dứa Bến Tre, b-ởi Năm Roi... đang trong quá trình mở rộng thị tr-ờng trong và ngoài n-ớc và tiến tới đăng ký bảo hộ với Nhà n-ớc và n-ớc ngoài.

Lợi ích của chỉ dẫn địa lý

Trong buổi nói chuyện chuyên đề "*Chỉ dẫn địa lý và thương hiệu nông sản Việt Nam*" do Ủy ban đối ngoại của Quốc hội tổ chức ngày 30/5/2004 tại Hà Nội, GS, TSKH Nguyễn Ngọc Trân chỉ ra lợi ích của CDĐL thể hiện trên bốn ph-ơng diện:

- CDĐL *bảo vệ nhà sản xuất* chống lại nạn hàng giả và *bảo vệ ng-ời tiêu dùng* không để bị đánh lừa;

- CDĐL hỗ trợ việc *xúc tiến thương mại* và là một hộ chiếu cho xuất khẩu, bởi lẽ nó là cơ sở *bảo đảm uy tín*, sản phẩm đến từ *gốc và có chất lượng* đ-ợc khẳng định bằng chính tên gọi của vùng lãnh thổ và đ-ợc quốc tế công nhận;

- CDĐL là một công cụ để *phát triển nông thôn* và mở ra một *cách sản xuất khác*: Giữ gìn và hồi sinh năng lực các vùng nông thôn; tăng thêm giá trị của sản xuất theo ph-ơng pháp truyền thống; cho phép quảng bá di sản nông nghiệp của quốc gia đồng thời giữ đ-ợc truyền thống văn hoá; bảo vệ và phát triển đa dạng sinh học;

- CDĐL góp phần thực hiện sự *công bằng kinh tế*, bởi lẽ sự phong phú về các CDĐL tiềm năng đ-ợc phân bổ đều giữa các n-ớc đã phát triển và các n-ớc đang phát triển. Mặt khác, CDĐL đ-ợc các quốc gia bảo hộ, với mức chi phí thấp đối với các nhà sản xuất.

Khai thác tiềm năng chỉ dẫn địa lý nông sản n-ớc ta - nguyên nhân và giải pháp

Tiềm năng ch-a đ-ợc khai thác

Là một n-ớc nông nghiệp với bốn mùa thiên nhiên và những con ng-ời vừa tài hoa vừa cần cù, chịu khó, ở khắp các vùng quê đầy truyền thống đã tạo ra những sản phẩm về nông-thuỷ sản, thủ công mỹ nghệ nổi tiếng gắn bó với mảnh đất, tình ng-ời sâu đậm nh- nh-ãn lồng H-ng Yên; xoài cát Hoà Lộc; hồ tiêu Phú Quốc; n-ớc mắm Phan Thiết; chè Thái Nguyên; quế Trà My; gạo Hải Hậu; gổm Bát Tràng; lụa Vạn Phúc... B-ớc vào thời kỳ đổi mới, nền kinh tế phát triển theo cơ chế thị tr-ờng và xu thế tiến tới hội nhập kinh tế quốc tế thì một số sản phẩm nông sản của n-ớc ta đã đ-ợc đ-a ra xuất khẩu và chiếm đ-ợc ngay những vị trí hàng đầu thế giới nh- hồ tiêu, hạt điều xuất khẩu đứng đầu thế giới; gạo, cà phê xuất khẩu đứng thứ hai thế giới. Những năm gần đây, nông nghiệp n-ớc ta không ngừng tăng năng suất. Tuy nhiên, những sản phẩm có chỉ dẫn địa lý nổi tiếng khác của n-ớc ta ch-a đ-ợc quan tâm phát triển và có sự bảo hộ từ phía Nhà n-ớc để có thể xuất khẩu mạnh mẽ ra thị tr-ờng thế

giới, nâng cao thu nhập cho ng-ời nông dân. Hiện nay, nhiều vùng quê có các sản phẩm nổi tiếng vẫn bao năm bị lạc hậu, cuộc sống của ng-ời nông dân vất vả, nghèo khó. Đó là một nghịch lý nông sản.

Nguyên nhân

Trong quá trình xem xét và kiểm nghiệm thực tiễn, đại diện của Câu lạc bộ xây dựng th-ơng hiệu nông sản Việt Nam chỉ ra một số nguyên nhân cơ bản của nghịch lý nông sản n-ớc ta nh- sau:

- Công tác dự báo thị tr-ờng yếu dẫn đến sản xuất “*theo đuôi*” thị tr-ờng;
- Chất l-ợng nông sản ch-a cao, ch-a ổn định và có giá trị cộng thêm cao;
- Bao bì ch-a hấp dẫn, bảo quản sản phẩm ch-a tốt, thất thoát sau thu hoạch cao²;
 - Phân phối xuất khẩu d-ới dạng thô³ (trình độ công nghệ chế biến thấp). Ch-a đủ khả năng và tính chủ động trong việc phân phối xuất khẩu trực tiếp mà còn thông qua nhà trung gian d-ới tên th-ơng hiệu n-ớc ngoài;
 - Ch-a đầu t- đầy đủ vào tiếp thị và quảng bá cho sản phẩm⁴.

‘Nghịch lý nông sản ở n-ớc ta: giàu có về nông sản nh-ng nông dân vẫn nghèo’

² Mất 100 triệu/năm vì công nghệ bảo quản sau thu hoạch kém. Thất thoát 15% - 20%, cao nhất châu á. (Báo Tuổi trẻ).

³ 90% nông sản VN xuất khẩu d-ới dạng thô (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn).

⁴ Phát biểu tại buổi nói chuyện chuyên đề “Chỉ dẫn địa lý và th-ơng hiệu nông sản Việt Nam” do Uỷ ban Đối ngoại của Quốc hội tổ chức ngày 30/5/2004 tại Hà Nội.

Giải pháp

Chỉ dẫn địa lý gắn với thương hiệu mạnh:

Bên cạnh lợi ích to lớn của chỉ dẫn địa lý về chất lượng sản phẩm, việc tiêu thụ sản phẩm trên thị trường còn cần tới thương hiệu thể hiện uy tín của sản phẩm. Chỉ dẫn địa lý và thương hiệu nông sản là những công cụ để nâng cao thu nhập của nông dân và góp phần phát triển nông thôn.

Để xây dựng thương hiệu nông sản, cần thiết tạo sản phẩm tốt và ổn định. Cải tạo giống cây trồng chất lượng cao, hoàn thiện công nghệ sau thu hoạch và đầu tư công nghệ chế biến, chọn lọc sản phẩm giá trị cao. Việc thiết kế bao bì hấp dẫn và phù hợp thị hiếu người tiêu dùng cũng làm tăng thêm giá trị sản phẩm. Bà Trần Thị Ngọc Sương, giám đốc nông trường Sông Hậu (Cần Thơ) cho biết kinh nghiệm về màu sắc bao bì cho các sản phẩm của SOHAFARM: Nếu như thị hiếu của châu Mỹ, châu Âu là màu sắc nhẹ nhàng thì châu Phi lại -a gam màu nóng. Thí dụ như hàng lương thực xuất qua thị trường châu Phi, bao bì đóng gói phải sử dụng màu xanh đậm, bao bì đóng gói hàng thực phẩm thì sử dụng màu đỏ đậm, vì nếu sử dụng màu nhạt thì người tiêu dùng châu Phi thường chê là hàng cũ.

‘Chỉ dẫn địa lý nổi tiếng là điều kiện cần nh-ng ch-a đủ cho việc tiêu thụ sản phẩm trên thị trường. Cần phải xây dựng thương hiệu mạnh cho nông sản’

Một vấn đề cần phải chú ý trong việc nâng cao thương hiệu của sản phẩm là chú ý đầu tư vào xây dựng hình ảnh thương hiệu và quảng bá đến đối tượng mục tiêu. Nắm vững nhu cầu thị trường, kết hợp với nhà phân phối trung gian, đem sản phẩm đến tận tay người tiêu dùng trong nước và quốc tế.

Phối kết hợp 6 “Nhà”

Đại diện Câu lạc bộ thương hiệu nông sản Việt Nam nêu ra biện pháp phối hợp, liên kết giữa sáu nhà: Nhà khoa học, nhà nông, nhà doanh nghiệp, Nhà nước, nhà băng (ngân hàng), nhà truyền thông nhằm thúc đẩy hiệu quả phát triển chỉ dẫn địa lý và thương hiệu nông sản mạnh. Trong đó quan trọng nhất là vai trò của các nhà khoa học, các nhà doanh nghiệp và Nhà nước.

Vai trò của nhà nước thể hiện ở việc tạo ra hành lang pháp lý thông thoáng, hỗ trợ phát triển thương hiệu nông sản và quan tâm đầu tư quảng bá cho các ngành nông sản chủ đạo của quốc gia.

Cần quan tâm phát triển và bảo hộ chỉ dẫn địa lý nông sản trong khuôn khổ pháp lý

Ở nước ta, CDĐL được thừa nhận trong Bộ luật Dân sự với khái niệm “Tên gọi xuất xứ hàng hoá” (Điều 786). Tuy nhiên, việc xếp

‘Cần có sự phối hợp, liên kết giữa sáu nhà: Nhà khoa học, nhà nông, nhà doanh nghiệp, Nhà n-ớc, nhà băng (ngân hàng), nhà truyền thông’

“Tên gọi xuất xứ hàng hoá” đứng thứ năm trong số năm đối tượng sở hữu công nghiệp đ-ợc nhà n-ớc bảo hộ (bao gồm sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng nông nghiệp, nhãn hiệu hàng hoá, tên gọi xuất xứ hàng hoá) cũng nh- việc ít đề cập đến đối tượng này trong tổng thể nội dung của phần thứ VI ch-ơng II (năm mục từ điều 780 đến điều 805) Bộ luật Dân sự (xem Hộp 1) thể hiện việc nhận thức, đánh giá và sự quan tâm ch-a đúng mức về sự phát triển sản phẩm từ lợi ích quan trọng của CDĐL. Thực tế, việc triển khai thực hiện chế độ Nhà n-ớc bảo hộ đối với các đối tượng sở hữu công nghiệp nêu trên, trong đó có CDĐL mới chỉ là các văn bản d-ới luật (các

Hộp 1: Một số nội dung liên quan đến tên gọi xuất xứ hàng hoá đ-ợc quy định trong Phần VI, Ch-ơng II, Bộ luật Dân sự:

Điều 780. Quyền sở hữu công nghiệp là quyền sở hữu của cá nhân, pháp nhân đối với sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng công nghiệp, nhãn hiệu hàng hoá, quyền sử dụng đối với tên gọi xuất xứ hàng hoá và quyền sở hữu đối với các đối tượng khác do pháp luật quy định.

Điều 781. Các đối tượng sở hữu công nghiệp đ-ợc Nhà n-ớc bảo hộ gồm: sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng công nghiệp, nhãn hiệu hàng hoá, tên gọi xuất xứ hàng hoá và các đối tượng khác do pháp luật quy định, trừ các đối tượng đ-ợc quy định tại Điều 787 của Bộ luật này.

Điều 786. Tên gọi xuất xứ hàng hoá là tên địa lý của n-ớc, địa ph-ơng dùng để chỉ xuất xứ của mặt hàng từ n-ớc, địa ph-ơng đó với điều kiện những mặt hàng này có các tính chất, chất l-ợng đặc thù dựa trên các điều kiện địa lý độc đáo và -u việt, bao gồm yếu tố tự nhiên, con ng-ời hoặc kết hợp cả hai yếu tố đó.

Điều 788. Quyền sở hữu đối với sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng công nghiệp, nhãn hiệu hàng hoá và quyền sử dụng tên gọi xuất xứ hàng hoá đ-ợc xác lập theo văn bằng bảo hộ do cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền cấp.

Điều 789. Cá nhân, pháp nhân, các chủ thể khác sản xuất, kinh doanh sản phẩm đặc biệt tại địa ph-ơng có những yếu tố đặc tr-ng theo quy định tại Điều 786 của Bộ luật này có quyền nộp đơn yêu cầu cấp văn bằng bảo hộ tên gọi xuất xứ hàng hoá cho sản phẩm của mình.

Điều 795. Cá nhân, pháp nhân, các chủ thể khác đ-ợc cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền cấp văn bằng bảo hộ tên gọi xuất xứ hàng hoá là ng-ời có quyền sử dụng hợp pháp tên gọi xuất xứ hàng hoá đó.

Điều 797. 1- Ng-ời có quyền sử dụng tên gọi xuất xứ hàng hoá có các quyền sau đây:

a) Sử dụng tên gọi xuất xứ hàng hoá cho các sản phẩm của mình;

b) Yêu cầu cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền buộc ng-ời sử dụng bất hợp pháp tên gọi xuất xứ hàng hoá phải chấm dứt việc sử dụng bất hợp pháp đó và bồi th-ơng thiệt hại.

2- Quyền sử dụng tên gọi xuất xứ hàng hoá không đ-ợc chuyển giao cho ng-ời khác bằng bất cứ hình thức nào.

Nghị định của Chính phủ⁵) có nội dung đối với các sản phẩm chung chứ ch-a có văn bản riêng quy định cụ thể việc bảo hộ cho các CDĐL nông sản. Chính vì thế, cho đến nay ở n-ớc ta mới chỉ có hai CDĐL nông sản đ-ợc đăng ký bảo hộ là n-ớc mắm Phú Quốc và chè Shan Tuyết Mộc Châu. Ngay cả với hai CDĐL nông sản này, các chỉ tiêu và biện pháp để bảo hộ thực thụ cũng ch-a hoàn tất⁶. Một số đặc tr-ng chất l-ợng của các sản phẩm này đ-a ra nhằm phân biệt với các sản phẩm khác cùng loại ch-a thật sự thuyết phục. Bản thân chủ nhân của CDĐL ch-a ý thức đầy đủ về vai trò và bảo vệ CDĐL. Đó là một trong các nguyên nhân dẫn đến nạn sử dụng CDĐL giả mạo, làm hàng giả, làm giảm uy tín, vai trò, lợi ích của CDĐL.

Các quy định về phạm vi bảo hộ của Nhà n-ớc đối với CDĐL nêu trong các Nghị định của Chính phủ chỉ là một trong những đối t-ợng của quyền sở hữu công nghiệp nên mang tính hình thức và ch-a khuyến khích phát triển đ-ợc CDĐL (Xem hộp 2).

Hộp 2: Nghị định số 06/2001/NĐ-CP ngày 01/02/2001 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 63/CP ngày 24/10/1996 quy định chi tiết về sở hữu công nghiệp.

1) Sửa đổi và bổ sung khoản 3 Điều 9 Nghị định 63/CP nh- sau: Văn bằng bảo hộ tên gọi xuất xứ hàng hoá là Giấy chứng nhận quyền sử dụng tên gọi xuất xứ hàng hoá, có hiệu lực vô thời hạn kể từ ngày cấp.

2) Sửa đổi Điều 10 Nghị định 63/CP nh- sau: Quyết định chấp nhận bảo hộ tên gọi xuất xứ hàng hoá, nhãn hiệu hàng hoá đăng ký quốc tế và nhãn hiệu nổi tiếng. Quyết định đăng bạ tên gọi xuất xứ hàng hoá, Quyết định chấp nhận bảo hộ nhãn hiệu đăng ký quốc tế, Quyết định công nhận nhãn hiệu nổi tiếng do cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền ban hành là cơ sở xác nhận tên gọi xuất xứ, nhãn hiệu hàng hoá t-ợng ứng đ-ợc Nhà n-ớc bảo hộ và xác định phạm vi bảo hộ các đối t-ợng đó. Cục Sở hữu công nghiệp thuộc Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi tr-ờng là cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền nói trên.

3) Bổ sung Điểm d Khoản 3 Điều 14 Nghị định 63/CP nh- sau: Mọi tổ chức, cá nhân hoạt động kinh doanh tại lãnh thổ có địa danh t-ợng ứng với tên gọi xuất xứ hàng hoá, cơ quan hành chính quản lý lãnh thổ có địa danh t-ợng ứng với tên gọi xuất xứ hàng hoá đều có quyền nộp đơn đăng ký tên gọi xuất xứ hàng hoá.

4) Sửa đổi Điểm e khoản 2 Điều 28 Nghị định 63/CP nh- sau: - Các yếu tố địa lý quyết định tính chất đặc thù bị thay đổi làm cho các tính chất đó mất tính đặc thù; trong tr-ờng hợp này, Giấy chứng nhận quyền sử dụng tên gọi xuất xứ hàng hoá và Quyết định đăng bạ tên gọi xuất xứ hàng hoá bị đình chỉ hiệu lực trong cùng một ngày theo quyết định của Cục Sở hữu công nghiệp;

- Quyết định chấp nhận bảo hộ tên gọi xuất xứ hàng hoá, nhãn hiệu hàng hoá đăng ký quốc tế và nhãn hiệu nổi tiếng, Quyết định đăng bạ tên gọi xuất xứ hàng hoá, Quyết định chấp nhận bảo hộ nhãn hiệu đăng ký quốc tế, Quyết định công nhận nhãn hiệu nổi tiếng do cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền ban hành là cơ sở xác nhận tên gọi xuất xứ, nhãn hiệu hàng hoá t-ợng ứng đ-ợc Nhà n-ớc bảo hộ và xác định phạm vi bảo hộ các đối t-ợng đó. Cục Sở hữu công nghiệp thuộc Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi tr-ờng là cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền nói trên.

⁵ Nghị định số 63/CP ngày 24/10/1996 quy định chi tiết về sở hữu công nghiệp; Nghị định số 12/1999 NĐ-CP ngày 06/3/1999 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực sở hữu công nghiệp; Nghị định số 06/2001/ NĐ-CP ngày 01/02/2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 63/CP ngày 24/10/1996 quy định chi tiết về sở hữu công nghiệp.

⁶ Theo ý kiến của đại diện Cục sở hữu trí tuệ tại buổi nói chuyện chuyên đề "Chỉ dẫn địa lý và th-ơng hiệu nông sản Việt nam" do Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội tổ chức ngày 30/5/2004 tại Hà Nội

Vì vậy, cần tiến tới có một Nghị định của Chính phủ quy định riêng về CDĐL. Bên cạnh đó, việc thiết lập một hệ thống bảo hộ CDĐL, xây dựng cơ chế quản lý, bảo vệ CDĐL - nhất là đối với CDĐL nông sản - dựa trên một khuôn khổ pháp lý phù hợp đang trở thành nhu cầu cấp thiết đối với n-ớc ta trên b-ớc đ-ờng hội nhập kinh tế quốc tế và gia nhập WTO. Nhà n-ớc cần quan tâm đến việc thông tin tuyên truyền và có sự đầu t-, hỗ trợ cho các doanh nghiệp nâng cao nhận thức về vai trò lợi ích của CDĐL, -u tiên phát triển các sản phẩm nông sản nổi tiếng ở n-ớc ta và xác định rõ các tiêu chí về địa lý (địa danh, phạm vi lãnh thổ); mối quan hệ giữa đặc tính sản phẩm với điều kiện địa lý; xác định tiêu chí chuẩn về đặc tr-ng sản phẩm có CDĐL đ-ợc bảo hộ. Xây dựng các quy phạm pháp lý về cơ chế quản lý, bảo vệ CDĐL; quy trình thủ tục phê chuẩn từng loại sản phẩm CDĐL, thực hiện việc kiểm soát, bảo đảm an toàn sản phẩm từ việc sản xuất, chế biến sản phẩm đến ng-ời tiêu dùng sản phẩm. Các quy định pháp lý về quy trình kỹ thuật bắt buộc đối với sản phẩm có CDĐL, quy trình này đ-ợc trình bày và thảo luận tr-ớc một cơ quan chuyên ngành cấp quốc gia, đây cũng là cách thức bảo hộ chặt chẽ giúp cho việc đảm bảo uy tín và phát triển vững bền CDĐL.

Hiện nay, thực hiện ch-ơng trình hợp tác với Pháp trong lĩnh vực CDĐL từ năm 1998 đến nay, Chính phủ n-ớc ta đang chuẩn bị ban hành Nghị định về áp dụng các quy trình phê chuẩn và kiểm soát chất l-ợng cho các

sản phẩm mang CDĐL. Theo ý kiến các chuyên gia kinh tế Pháp tại Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội, những ng-ời tham gia trực tiếp vào quá trình hợp tác nêu trên, thì việc ban hành Nghị định sẽ góp phần xây dựng hệ thống tên gọi xuất xứ ở n-ớc ta, trong đó có những quy định cụ thể tạo điều kiện khai thác và phát triển tiềm năng CDĐL nông sản. Việc hoàn thành và thông qua quy trình công nhận CDĐL có thể sẽ cho phép n-ớc ta đăng bạ sản phẩm đầu tiên của mình tại Bruxelles từ nay đến cuối năm (2004)./.

Ngày 14/6/2004 vừa qua tại TP Hồ Chí Minh, Bộ Th-ơng mại đã tổ chức Hội nghị chuyên đề về xuất khẩu rau quả với sự tham gia của các ban, ngành, UBND, Sở Th-ơng mại các tỉnh, thành phố và các doanh nghiệp sản xuất rau quả. Các ý kiến phát biểu tại hội nghị đều cho rằng, để tăng năng lực cạnh tranh hàng hoá nông sản Việt Nam và tạo uy tín cho doanh nghiệp, nhất thiết các sản phẩm phải xây dựng đ-ợc th-ơng hiệu, chỉ dẫn địa lý, phải đ-ợc chứng nhận về vệ sinh an toàn thực phẩm đồng thời đẩy mạnh việc xúc tiến th-ơng mại.

Hiệp hội trái cây Việt Nam (Vina Fruit) đề xuất: Nên chọn một số th-ơng hiệu trái cây đủ sức cạnh tranh đăng ký ở các thị tr-ờng tiềm năng thế giới, khuyến khích và hỗ trợ hội viên các doanh nghiệp trong ngành đăng ký bảo hộ th-ơng hiệu và mở Website quảng bá sản phẩm trong và ngoài n-ớc. Vina Fruit đề xuất cụ thể 11 loại trái cây có thể mạnh cạnh tranh để nhà n-ớc có kế hoạch đầu t- xuất khẩu, đó là xoài, sầu riêng, cam-quýt-b-ởi, nhãn xuồng, thanh long, vú sữa, măng cụt, dứa, đu đủ, dưa, vải.

(Theo phụ trang Báo Sài gòn giải phóng, thứ bảy ra ngày 17/7/2004)

THAM CHIẾU TRIẾT LÝ TỰ DO CỦA TRANG TỬ

Bùi Ngọc Sơn*

Học thuyết của Trang Tử cũng như học thuyết Nhà n-ức pháp quyền đều quan tâm nhiều đến tự do của cá nhân. Tác giả chia sẻ những suy nghĩ tham chiếu về quan niệm tự do cá nhân trong một xã hội pháp quyền, vai trò của pháp luật, giới hạn của sự can thiệp bằng thể chế và làm gì để pháp luật đ-ợc cuộc sống chấp nhận

Trang Tử câu trên sông Bộc. Vua Sở phái hai vị đại phu lại báo tr-ớc “sẽ xin đem việc n-ức làm phiền ông”. Trang Tử vẫn cầm cần câu, không ngoảnh lại, mà đáp: “Tôi nghe n-ức Sở có một con rùa thần chết đã ba ngàn năm, nhà vua gói nó vào chiếc khăn, cất trong cái hộp ở trên miếu đ-ờng. Con rùa ấy chịu chết mà l-u lại bỏ x-ơng cho ng-ời ta thờ hay thích sống mà lết cái đuôi trong bùn?”. Hai vị đại phu đáp: “Thà sống mà lết cái đuôi trong bùn còn hơn”.

Trang Tử bảo: “VẬY hai ông về đi ! Tôi cũng thích lết cái đuôi trong bùn đấy”. Trang Tử từ chối làm quan, sống một đời sống thanh thoi, tự tại. Lối sống này của Trang Tử phản ánh triết lý tự do - nền tảng học thuyết của ông.

1. Triết lý “tự do”

Trang Tử quan niệm con ng-ời sinh ra vốn đ-ợc tự do. Thiên đầu tiên trong sách *Nam Hoa Kinh* của Trang Tử tên là “*Tiêu dao du*” có thể coi là một thiên luận về tự do. Nguyễn

Trang Tử sống một đời mai danh ẩn tích nên thân thế còn nhiều điều bí ẩn. Theo các học giả, cuộc đời Trang Tử chỉ có mấy điều sau đây là chắc chắn. Ông sinh ra ở đất Mông, thời đó thuộc nhà Tống, sống vào thế kỷ thứ IV, TCN. Trang Tử nhiều lần từ quan, sau có nhận một chức quan nhỏ trông coi v-ờn sơn nh-ng rồi lại từ quan ở ẩn và sau đó ông viết một bộ sách mà đời sau gọi là Trang Tử. Bộ sách này còn có tên là Nam Hoa Kinh, gồm 3 thiên: nội thiên; ngoại thiên và tạp thiên. Tuy nhiên, theo các học giả như Phùng Hữu Nam thì Nam Hoa Kinh là tập hợp của nhiều đạo gia, trong đó Trang Tử viết phần nội thiên là phần chính, còn ngoại thiên và tạp thiên là diễn lại những ý t-ởng của nội thiên do ng-ời đời sau viết.

Kim Thánh Thán xếp Nam Hoa Kinh đứng đầu “*Lục tài tử th- - 6 bộ sách hay nhất của Trung Hoa*”. Nam Hoa Kinh trình bày một triết lý độc đáo bằng một lối văn phong độc đáo: không nghiêm nghị như Khổng Mạnh, không cô đọng như Lão Tử, không r-ờm rà như Mặc Tử, Trang Tử dùng lối văn phong ngụ ngôn để diễn đạt ý t-ởng của mình. Bản thân Nam Hoa Kinh cũng cho biết “*trong cuốn này, ngụ ngôn chiếm 9/10*” (Chú giải Nam Hoa Kinh, tạp thiên ngụ ngôn).

Duy Cận nhận định rằng nền tảng của học thuyết Trang Tử là Tự do¹. Con ng-ời sinh ra là đ-ợc tự do, vì con ng-ời do Đạo sinh ra, tồn tại theo quy luật tự nhiên của Đạo. Theo đó, tự do không phải do xã hội cung cấp cho con ng-ời mà là bản tính vốn có của con ng-ời. Xã hội có thể thừa nhận hoặc hạn chế chứ không tạo ra tự do. Trang Tử nhận thấy rằng con ng-ời sinh ra đ-ợc tự do nh-ng chính các định chế của xã hội kiểm soát hành vi của con ng-ời làm con ng-ời không đ-ợc sống theo tự nhiên, và do đó tự do bị hạn chế.

Trang Tử cho rằng sự phát triển tự do là điều kiện để con ng-ời sống hạnh phúc. Và tiêu dao là ph-ơng thức để tự do. Tiêu dao là một lối sống thanh thoi, tự tại theo bản tính tự nhiên của mình. Sống theo tự nhiên của mình là tự do. Sống trái tự nhiên của mình là bị ràng buộc, là nô lệ.

Chẳng hạn, theo Trang Tử, sinh ra to lớn nh- con chim bằng² thì cứ tung cánh lên cao mà bay. Sinh ra nhỏ nh- con chim c-u³ thì cũng cứ tự do mà bay l-ợn từ cây này sang cây khác, cần chi phải -ớc đ-ợc nh- con chim bằng. Sống với sự tự nhiên vốn có của mình thì đ-ợc hạnh phúc, nh-ợc bằng cứ -ớc đ-ợc nh- con chim bằng là không sống theo mình, mà tùy thuộc vào vật khác rồi, nh- thế là mất tự do, mất hạnh phúc.

Hoặc nh- ng-ời bình th-ờng không sống đ-ợc nh- Bành Tổ⁴. Nh-ng Bành Tổ lại không sống đ-ợc nh- cây “xuân”. Nh- vậy, cứ sống trọn tuổi trời là đ-ợc hạnh phúc. Còn

nh- cứ -ớc ao đ-ợc nh- Bành Tổ là tùy thuộc vào ng-ời khác rồi. Thế là mất tự do, không sống thuận theo bản tính tự nhiên vốn có của mình.

Nhận thức nh- vậy nên Trang Tử phản đối việc hành xử trái với tự nhiên: “*Chân vịt tuy ngắn nh-ng nói thêm thì vịt sẽ lo. Chân hạc tuy dài nh-ng chặt đi thì hạc sẽ buồn*”.

Trong cách ứng xử với vật phải phán ánh đ-ợc tính tự nhiên vốn có của vật, cũng nh- mọi định chế do xã hội đặt ra phải phù với căn bản tự nhiên của con ng-ời, để con ng-ời có thể tự do hành xử theo bản tính tự nhiên của mình.

Sách Nam Hoa Kinh, thiên Chí Lạc kể: X-a có một con chim biển đáp xuống ngoài thành n-ớc Lỗ. Vua Lỗ ngự ra bắt nó, r-ớc nó về thái miếu, đặt tiệc mừng nó, cho tấu nhạc Cửu Thiên làm lễ thái lao (mổ bò, cừu, và lợn)] khoản đãi nó. Nh-ng con chim dấn dác, âu sầu, không ăn một miếng thịt, không uống một giọt r-ợu, ba ngày sau chết. Đó là lấy cách phục d-ỡng mình mà nuôi chim, chứ không lấy cách nuôi chim mà nuôi chim. Muốn lấy cách nuôi chim mà nuôi chim thì phải cho nó ở trong rừng sâu, tự do dạo trên đồng lầy, trôi nổi trên sông hồ; phải cho nó ăn l-ợn hoặc cá nhỏ, để nó bay cùng hàng với những con chim khác, đáp xuống đâu thì đáp, tự do, tự tại. Chỉ nghe tiếng nói của ng-ời nó đã ghét rồi, huống hồ tiếng nhạc ồn ào đó, làm sao nó chịu nổi?

Trang Tử còn chủ tr-ơng về một thứ tự do tuyệt đối. Đó là trạng thái mà con ng-ời đồng hoà với Đạo - đồng hoà với tự nhiên, đồng hoà với vạn vật. Trang Tử viết: “*Ông Liệt Tử*

¹ Nguyễn Duy Cận. *Trang Tử tinh hoa*. NXB Thanh niên, 2000, tr62.

² Theo truyền thuyết là một loại chim rất lớn, bay rất cao, rất xa.

³ Một loài bồ câu

⁴ Theo truyền thuyết, Bành Tổ sống bảy trăm năm

c-ôi gió mà bay, thật nhẹ nhàng, khoan khoái, m-ời lăm ngày rồi về. Có phúc lớn nh-ông thật hiếm ở đời, tuy khỏi phải đi, nh-ng ông vẫn tùy thuộc một cái gì đấy- tức đời gió nổi lên. (Nam Hoa Kinh, Tiên dao du). Bởi thế, để đạt đ-ợc tự do tuyệt đối con ng-ời phải không tùy thuộc vào một cái gì cả, tức là đồng hoà với vạn vật. Con ng-ời khi đã có đ-ợc tự do tuyệt đối bằng cách đồng hoà với vạn vật thì: “Không có vật gì làm hại đ-ợc nữa: n-ớc có dâng lên tới trời họ cũng không bị chết đuối; trời có đại hạn đến mức kim thạch chảy ra, cháy cả rừng núi, đồng ruộng, họ cũng không thấy nóng”. (Nam Hoa Kinh, Tiên dao du.) Thiên Tê vật luận cũng viết: “Bạc chí nhân (đạt Đạo) là thần rồi. Đồng cỏ có cháy cũng không làm cho họ thấy nóng, sông rạch đóng băng cũng không làm cho họ thấy lạnh, sét đánh đổ núi, gió làm dậy sóng cũng không làm cho họ sợ. Họ chế ngự gió mây, c-ôi mặt trời, mặt trăng mà đi chơi bốn bề”.

Triết lý về tự do tuyệt đối là một triết lý huyền bí trong học thuyết của Trang Tử. Đây chính là những cơ sở cho sự hình thành Đạo giáo sau này với những khát vọng luyện đan, tr-ờng sinh bất lão. Nh-ng không dễ gì loài ng-ời có thể đạt đ-ợc đến tự do tuyệt đối. Nhận thức đ-ợc vậy, nên Trang Tử dạy: nếu không đạt đ-ợc tự do tuyệt đối thì hãy phát triển bản tính, khả năng tự nhiên vốn có của mình, sống thanh thoi, tiêu dao, tự tại để có đ-ợc tự do t-ơng đối.

2. Từ “tự do” đến “vô vi”

Từ quan niệm bản tính con ng-ời là tự do, Trang Tử cũng theo chủ tr-ơng vô vi trong cai trị mà Lão Tử đã đề ra.

Ít can thiệp vào tự do

Vô vi tr-ớc tiên có nghĩa là hạn chế sự can thiệp của chính quyền vào tự do của ng-ời dân. Nhà n-ớc phải tôn trọng tự do của con ng-ời, lấy đó làm giới hạn, không đ-ợc xâm phạm.

“Kiến Ngô lại thăm ng-ời cuồng (n-ớc Sở) là Tiếp D-. Tiếp D- hỏi: “*Nhật Trung Thuỷ nói gì với ông ?*” Kiến Ngô đáp: “*Ông ấy bảo tôi rằng ông vua mà chấp hành pháp độ, thì làm dân ai dám không nghe mà rồi sẽ bị cảm hoá hết*”. Tiếp D-bảo: “*Đó là cái đức giả dối. Nh- vậy mà trị thiên hạ thì không khác nào đào kinh trong biển, bắt muối đội núi. Thánh nhân trị thiên hạ có trị ở ngoài (tức dùng pháp độ) đâu? Sửa mình cho ngay rồi sau cảm hoá đ-ợc ng-ời. Thuận theo tính tình của dân, để họ tự lo lấy sự sinh tồn của họ, không ép họ. Con chim biết bay lên cao để tránh cái l-ới và mũi tên; con chuột đồng biết đào hang sâu ở d-ới cái gò thờ thần để tránh cái hoạ bị hun khói, bị đào hang. Lẽ nào ng-ời không khôn bằng hai con vật nhỏ ấy?*”. (Nam Hoa Kinh, ứng đế v-ơng).

Con ng-ời tự nhiên biết tìm phúc tránh hoạ. Công dân sẽ biết lúc nào, tìm cách nào mà viện cầu đến chính quyền. Bởi vậy, chính quyền không nên đặt ra các định chế trái với tự nhiên mà nên khuyến khích con ng-ời tự do phát triển.

Hành xử phù hợp với tự do

Vô vi cũng có nghĩa là chính quyền phải hành xử phù hợp với sự phát triển tự nhiên của con ng-ời, các chính sách của chính quyền phải hợp với tự do của con ng-ời, không xuất phát từ ý chí chủ quan của ng-ời cầm quyền mà phải phù hợp và tạo điều kiện cho sự phát triển khả năng tự nhiên của con ng-ời.

Chẳng hạn, Trang Tử kể: Thiên Căn đi lên núi Ân D-ơng, đến sông Liễu gặp Vô Danh Nhân và hỏi mấy lần: “Xin hỏi làm sao trị thiên hạ? Lúc đó Vô Danh Nhân mới chịu nói: “Giữ tâm ng-ời cho điềm đạm, thần khí cho điềm tĩnh, thuận theo tự nhiên của vạn vật, mà không theo ý riêng của mình, thì thiên hạ trị vậy.” (Nam Hoa Kinh, ứng đế v-ơng).

Ngăn ngừa những gì cản trở tự do

Vô vi còn bao hàm ý nghĩa ngăn ngừa những gì làm cản trở sự phát triển tự do của con ng-ời. Chính quyền không những phải tôn trọng tự do của con ng-ời, không đ-ợc can thiệp vào tự do của con ng-ời, hành xử phù hợp với tự do của con ng-ời mà còn phải có trách nhiệm ngăn ngừa những tác động làm cản trở sự phát triển tự do của con ng-ời.

Trang Tử kể: Hoàng Đế lại thăm Đại Ngõ ở trên núi Cự Tì... bỗng thấy một đứa trẻ chăn ngựa. Sau một hồi thăm hỏi, ông cố hỏi tiếp: Thế em biết cách trị thiên hạ không? Em đáp: *Cách trị thiên hạ có khác gì cách chăn ngựa đâu. Chỉ trừ cái hại cho ngựa là đ-ợc.* Hoàng Đế cúi đầu sát đất, lạy hai lạy, gọi em là “thiên s-” rồi đi”. (Nam Hoa Kinh, Tử Vô Quĩ).

Nhà cầm quyền phải trừ khử những cái có hại cho tự do của con ng-ời. Theo Trang Tử, những thứ chế độ, luân lý, giáo thuyết... do con ng-ời đặt ra là bó buộc hành vi của con ng-ời, làm cho con ng-ời không phát triển đ-ợc tự do vốn có của mình. Nhà n-ớc phải đứng ra để khắc phục những sự cản trở phát triển tự do đó.

Làm mà nh- không làm

Theo Trang Tử, một khi chính sách vô vi

đã đ-ợc thực hiện thì tuy nhà n-ớc có làm nh-ng ng-ời dân vẫn không hay là nhà n-ớc đã làm, mà tự coi đó là công của mình. Ông viết: “D-ơng Tử C- nói: *Dám hỏi việc trị của mình v-ơng. Lão Đam nói: việc trị của mình v-ơng là công ơn trùm thiên hạ, mà làm nh- không phải tự mình làm, làm cho muôn vật ra tốt mà dân không cậy nhờ tới. Có công mà không có danh nên vật đều tự vui, đứng nơi chỗ không thể biết đ-ợc và ngao du với vô hữu.*” (Nam Hoa Kinh, ứng đế v-ơng).

Đạo trị quốc nh- vậy là thuận theo bản tính tự nhiên của con ng-ời, tôn trọng tự do của con ng-ời, phù hợp với tự nhiên, tuy gọi là làm mà nh- không làm, nên gọi đó là vô vi.

3. Tham chiếu và gợi mở

Có thể nói rằng Trang Tử là một trong những ng-ời sớm nhất luận về tự do trong lịch sử nhân loại. Ở ph-ơng Tây, các học thuyết về tự do đ-ợc hình thành và phát triển vào thời cách mạng t- sản. Các học thuyết khế -ớc xã hội thừa nhận con ng-ời sinh ra vốn đ-ợc tự do, chính quyền sinh ra để bảo đảm tự do của con ng-ời. Điểm này rất giống với Trang Tử. Tuy nhiên có những điểm khác nhau trong triết lý về tự do và cách thức cai trị giữa Trang Tử và lý thuyết khế -ớc xã hội.

Các lý thuyết gia nh- Hobbes, Locke, Rousseau cũng nghĩ nh- Trang Tử rằng con ng-ời sinh ra là đ-ợc tự do. Nh-ng theo lý thuyết khế -ớc xã hội, trong trạng thái tự nhiên, mặc dù con ng-ời đ-ợc tự do tuyệt đối, nh-ng tự do của ng-ời này có thể hạn chế tự do của ng-ời khác. Theo Hobbes, tình trạng tự do tuyệt đối nh- vậy sẽ đẩy con ng-ời vào

tình trạng “*chiến tranh của tất cả chống lại tất cả*”. Locke cũng nhận rằng tự do tuyệt đối sẽ dẫn đến hậu quả chỉ là sự rối loạn và mất trật tự. Do vậy, các lý thuyết gia của khế -ớc xã hội chủ tr-ơng rằng, mỗi ng-ời trong cộng đồng phải ký kết một khế -ớc xã hội, cam kết tự hạn chế một phần tự do của mình để trao cho một quyền lực công mà quyền lực công này có trách nhiệm bảo vệ tự do chung. Thuyết khế -ớc xã hội và chủ thuyết của Trang Tử đều chủ tr-ơng chính quyền không đ-ợc xâm phạm tự do của con ng-ời. Cả hai đều lấy tự do của con ng-ời làm giới hạn cho hành vi của công quyền.

Điểm khác nhau ở đây là trong khi các lý thuyết gia của khế -ớc xã hội nỗ lực đ-a ra những mô hình chính quyền để bảo vệ tự do thì Trang Tử lại nhìn nhận thấy sự nguy hiểm của công quyền đối với tự do con ng-ời đến mức gần nh- chủ tr-ơng vô chính phủ. Cách thức lý t-ởng để đạt đ-ợc tự do theo Trang Tử là một đời sống tiêu dao nh- đã nói ở trên.

Các lý thuyết gia của khế -ớc xã hội thừa nhận con ng-ời sinh ra có tự do tuyệt đối nh-ng không đ-a ra giải pháp để đạt đ-ợc tự do tuyệt đối mà chỉ tìm đến khế -ớc xã hội để thành lập ra công quyền với mục tiêu bảo vệ tự do t-ơng đối của con ng-ời. Trong khi đó, mục đích của Trang Tử là muốn con ng-ời đạt đ-ợc tự do tuyệt đối bằng việc đồng hoà với tự nhiên. Khát vọng của Trang Tử về tự do cho loài ng-ời là lớn lao, có tính không t-ởng nh-ng nói lên nỗi -u t- của ông đối với nhân thế.

Học thuyết của Trang Tử cũng nh- học thuyết Nhà n-ớc pháp quyền đều quan tâm

nhều đến tự do của cá nhân. Nh-ng cách thức để đạt đ-ợc tự do của Trang Tử thì học thuyết nhà n-ớc pháp quyền không đề cập đến- đó là một đời sống tiêu dao - thanh thoi, tự tại, hoà hợp với tự nhiên. Triết lý này của Trang Tử có thể kết hợp với học thuyết nhà n-ớc pháp quyền để hoàn thiện con ng-ời và “*trị thiên hạ*” thời nay.

Thuận theo thiên nhiên để bảo vệ thiên nhiên

Ph-ơng Tây bao nhiêu năm chinh phục thiên nhiên, và ngày nay cũng đang phải gánh chịu những sự tác động tiêu cực của nó. Các nhà n-ớc hiện đại đang phải đối mặt với những hậu quả của việc can thiệp quá mức vào tự nhiên. Ô nhiễm môi tr-ờng, khí độc của các nhà máy, hiệu ứng nhà kính, chất độc của các loại phân hoá học... đều là những hậu quả của việc chinh phục thiên nhiên. Việt Nam cũng đang phải đối mặt với những vấn đề mang tính toàn cầu này. Những chính sách quản lí nhà n-ớc trong các lĩnh vực bảo vệ rừng, biển, nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi tr-ờng... phải tác động phù hợp với quy luật của thiên nhiên chứ không nên can thiệp quá mức vào thiên nhiên.

Hoàn thiện đời sống tinh thần của con ng-ời

Ph-ơng Tây có một nền văn minh cơ giới, cuốn hút con ng-ời theo công việc. Ng-ời ph-ơng Tây luôn bận rộn. Luôn luôn bận rộn để làm cho cuộc sống trở nên tất bật và thậm chí khô khan về tâm hồn. Thực hiện tốt các quyền và tự do cá nhân nh-ng con ng-ời lại

phải sống một đời sống khô khan về tâm hồn với sự thừa thãi về vật chất, liệu có giúp ích cho sự hoàn thiện con người? Người ta không những phải chỉ biết làm mà còn phải biết cả cách không làm. Biết cách không làm để có một lối sống giản tiện, nhàn tản, mà chính lối sống này giúp hoàn thiện đời sống tinh thần của con người.

Khuyến khích thực hiện một đời sống tiêu dao không có nghĩa là kêu gọi sống lười biếng. Người Hoa với triết lý tiêu dao của Đạo Lão Trang đã có một đời sống tinh thần khá phong phú, nhàn tản lại kinh tế của họ trong truyền thống không bằng người phương Tây. Những thành quả vật chất mà người Hoa cống hiến cho nhân loại không thể so sánh được với người Âu. Trong khi phương Tây nghiêng về vật chất thì Trung Hoa nghiêng về tinh thần. Để hoàn thiện đời sống của con người, cần một triết lý dung hoà cả hai.

Xin dẫn lời bàn của Lâm Ngữ Đường: *“Người Mỹ nổi danh là làm việc dữ dội, người Trung Hoa nổi danh là nhàn tản thung dung. Hễ tính trái ngược nhau thì người ta lại phục nhau, cho nên tôi đoán rằng người Mỹ phục người Trung Hoa cũng ngang người Trung Hoa phục người Mỹ. Tôi không biết phương Đông và phương Tây sau này có gặp nhau không; có điều chắc chắn là hai bên đang tiến lại gần nhau đây, và văn minh hiện đại càng tiến, phương tiện giao thông càng dễ dàng thì mỗi ngày hai bên càng gần nhau lại. Ít nhất ở Trung Hoa người ta không phản đối văn minh cơ giới đó và người ta đang tìm cách dung hoà hai nền văn hoá, nền*

triết học cổ của Trung Hoa với nền văn minh kỹ thuật, để rắng hợp nhất lại trong một lối sống thực tế”⁵.

Nhà nước ta hiện nay, bên cạnh việc thừa nhận và có cơ chế bảo đảm thực hiện các quyền và tự do công dân thì cũng phải có cơ chế khuyến khích hoàn thiện đời sống tinh thần của nhân dân. Nhà nước cần quy định về một chế độ làm việc hợp lý, khuyến khích sự phát triển các giá trị văn hoá truyền thống dân tộc nói riêng và phương Đông nói chung, phát triển các khu du lịch, các dịch vụ công phục vụ đời sống tinh thần của người dân.

Tự do và pháp luật

Trang Tử phản đối việc đặt ra các quy tắc pháp luật vì pháp luật hạn chế tự do tự nhiên của con người. Một khi đã có pháp luật thì tự do của con người bị hạn chế. Học thuyết pháp quyền tự nhiên cũng quan niệm như Trang Tử: đặt ra pháp luật là hạn chế tự do, nhàn không phản đối đặt ra pháp luật.

Pháp luật là một giải pháp điều chỉnh xã hội hạn chế tự do. Tuy nhiên sự can thiệp của pháp luật vào tự do của con người có ý nghĩa bảo vệ tự do chung. Vấn đề ở đây là pháp luật có thể can thiệp đến đâu? Tiến sỹ Nguyễn Sĩ Dũng lý giải: *“Tự do là một giá trị tự thân và là một giá trị tuyệt đối. Ngược lại, pháp luật là một sự cần thiết, một giá trị có điều kiện. Tự do và pháp luật tồn tại trong mối tương quan tỉ lệ nghịch với nhau. Xác định phạm vi điều chỉnh của pháp luật có nghĩa là xác định việc hạn chế quyền tự do có phải là hoàn toàn cần thiết hay không?”*

⁵ Lâm Ngữ Đường, *Sống đẹp* (Bản dịch của Nguyễn Hiến Lê), NXB Văn hoá, 1993, tr. 118.

Nếu câu trả lời là có, xã hội sẽ có thêm sự ràng buộc của pháp luật. Nếu câu trả lời là không, những lĩnh vực của đời sống xã hội ch-a bị pháp luật điều chỉnh vẫn là thiên đ-ờng của tự do”⁶.

Nh- vậy, sự can thiệp của quyền lực thông qua ph-ơng tiện pháp luật vào tự do của cá nhân trên nguyên tắc:

Pháp luật phải phản ánh nhân quyền và dân nguyện

Pháp luật là cần thiết cho xã hội khi đó là pháp luật xuất phát từ quyền tự nhiên vốn có của con ng-ời, từ ý nguyện của nhân dân. Pháp luật phải ghi nhận những quy luật sinh hoạt phổ biến của xã hội con ng-ời. Pháp luật không đ-ợc đi ng-ợc lại với các quy luật vốn có của xã hội loài ng-ời. Pháp luật phải phản ánh ý nguyện của cộng đồng. Luật phải là ý chí của nhân dân, phải có khả năng trực tiếp đi vào cuộc sống. Sự chi tiết hoá các đạo luật bằng một khối l-ợng khổng lồ các văn bản pháp quy sẽ tạo khoảng trống khó kiểm soát, dễ bề xâm phạm đến các quyền và tự do của con ng-ời. Nhiều khi luật thông thoáng nh-ng chính các văn bản d-ới luật lại tạo ra những rào cản. Một thế giới ngập tràn các nghị định và thông t- không nên có trong một trật tự pháp quyền. Trong một nhà n-ớc pháp quyền ng-ời dân phải đ-ợc sống d-ới các đạo luật do những dân biểu của mình biểu quyết, thể hiện ý nguyện của nhân dân. Để phản ánh ý nguyện của nhân dân vào pháp luật thì nhân dân phải đ-ợc tham gia vào quy trình làm luật của Quốc hội. Nhà

n-ớc cần tạo điều kiện cho sự tham gia của công chúng vào quy trình xây dựng chính sách của nhà n-ớc. Những đạo luật quan trọng đ-ợc chạm trực tiếp đến lợi ích của ng-ời dân thì không đơn thuần chỉ là lấy ý kiến nhân dân mà phải đem tr-ng cầu dân ý. Với tinh thần nh- vậy, một đạo luật về dân nguyện là cần thiết trong bối cảnh hiện nay.

Pháp luật không nên “ôm” cả xã hội

Xã hội đ-ợc điều chỉnh bởi nhiều yếu tố khác nhau nh- lợi ích, các định chế. Pháp luật chỉ là một trong các định chế quan ph-ơng điều chỉnh xã hội. Xã hội ta ngoài pháp luật còn có nhiều định chế phi quan ph-ơng rất có ý nghĩa trong việc điều chỉnh xã hội nh- đạo đức, phong tục, tập quán, h-ơng -ớc, luật tục... Đối với xã hội dân sự, pháp luật chỉ nên can thiệp khi lợi ích và các định chế phi quan ph-ơng không có hiệu quả.

Pháp luật phải tôn trọng tính tự nhiên của xã hội con ng-ời

Pháp luật không tạo ra bản tính tự nhiên của con ng-ời mà chỉ ghi nhận và tạo lập cơ chế bảo đảm phát triển bản tính tự nhiên đó. Nhà lập pháp phải nhận thức đ-ợc các quy luật khách quan đang chi phối xã hội và ghi nhận thành pháp luật. Pháp luật đặt ra theo ý chí chủ quan của nhà n-ớc thì dễ bị xã hội từ chối. Xét về bản chất thì phải xem hành vi lập pháp không phải đặt ra các quy tắc mà chỉ là ghi nhận những cách xử sự hợp lý. Nhà lập pháp phải có trách nhiệm tìm ra những cách xử sự hợp lý, tự nhiên trong xã hội.

⁶ Nguyễn Sĩ Dũng. Bàn về triết lý của lập pháp. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. số 6, năm 2003, tr. 7.

Du nhập tinh thần của những đạo luật “*tiến bộ*” của n-ớc ngoài để xây dựng nên những đạo luật “*tiến bộ*” trên giấy mà không dùng đ-ợc thì không phải là một cách làm luật tốt. Bên cạnh việc tham khảo, học hỏi kinh nghiệm n-ớc ngoài, nhà lập pháp phải tìm ra những quy luật khách quan đang chi phối xã hội Việt Nam. Để làm đ-ợc điều này, một chính sách trong một quy phạm pháp luật cần đ-ợc đặt trên một địa tầng kinh tế, xã hội, chính trị, văn hoá, lịch sử... của ng-ời Việt. Do đó, t- duy lập pháp không nên là một t- duy đơn tuyến, mà phải là một t- duy đa tuyến: để đ- ra một chính sách cần tích hợp tất cả những tri thức có liên quan, tái cấu trúc trong một chỉnh thể toàn diện. Làm đ-ợc điều này chúng ta sẽ tránh đ-ợc những đạo luật vừa ban hành ch-a ráo mực đã phải sửa, những đạo luật phải chờ văn bản pháp quy h-ớng dẫn thi hành, và cả những đạo luật không đ-ợc ng-ời dân dùng đến.

“Thiên hạ càng nhiều lệnh cấm thì dân càng nghèo”⁷

Pháp luật càng nhiều quy định cấm càng giới hạn hành vi của ng-ời dân, nên tiềm lực trong nhân dân không đ-ợc phát huy. Nh-vậy không những dân nghèo mà n-ớc cũng nghèo. Do đó, chúng tôi cho rằng pháp luật Việt Nam, nhất là lĩnh vực luật t- nên giảm thiểu những quy phạm cấm đoán. Chúng ta nên quy định theo cách ghi nhận quyền, và xác lập trình tự thực hiện quyền, hơn là đ- ra các quy định cấm đoán.

Do tâm lý truyền thống để lại, đối với ng-ời

dân ta “*cấm*” đâu là “*cứ*” đấy. Biện pháp cấm th-ờng đ-ợc các định chế công quyền của chúng ta sử dụng khi quản lý không có hiệu quả. Cấm nhiều khi thể hiện sự bất lực trong quản lý. Không giải quyết đ-ợc ùn tắc và tai nạn giao thông thì để ra chủ tr-ơng cấm đăng ký xe máy, cấm xe ngoại tỉnh; ngành văn hóa thông tin không quản lý đ-ợc các dịch vụ kinh doanh karaoke thì cấm kinh doanh dịch vụ này... Bị dân phản đối, những chủ tr-ơng trên không đ-ợc thực hiện.

“Áo tay rộng thì dễ múa”

Pháp luật phải tạo ra một không gian rộng cho sự phát triển tự do của con ng-ời. Pháp luật cần đa dạng hoá các cơ hội cho sự phát triển khả năng vốn có của con ng-ời, khơi dậy tối đa tiềm lực trong dân chúng. Do truyền thống để lại, ng-ời Việt vẫn có tâm lý -u ái đối với những nghề nghiệp quan ph-ơng. Quan tr-ờng cuốn hút xã hội làm thui chột đi những tài năng tiềm tàng. Pháp luật cần tạo ra cơ hội cho sự phát triển mọi ngành nghề trong xã hội. Thi sĩ, nhà văn, kiến trúc s-, giáo viên, nhà khoa học, ng-ời thợ hồ, quan chức... đều phải đ-ợc coi trọng nh- nhau, miễn là mỗi ng-ời đều làm tốt công việc của mình. Đa dạng hoá các ngành nghề, đa dạng hoá các cơ hội là con đ-ờng phát huy tối đa đ-ợc khả năng tự nhiên của con ng-ời./.

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

⁷Lão Tử: “*Thiên hạ đa kị huý nhi dân di bản*”, *Đạo đức kinh*, Ch-ơng 57.

VẬN ĐỘNG HÀNH LANG: vai trò của các hiệp hội kinh tế trong hoạt động lập pháp

PHẠM Duy NGHĨA*

Vừa cung cấp thông tin, vừa dùng các lợi ích vật chất và tinh thần để có được sự quan tâm ủng hộ của quan chức hành chính và các nhà lập pháp, các hiệp hội có khả năng điều tiết d- luật có lợi cho những chính sách vì lợi ích của họ. Do không thể ngăn chặn, cũng không thể làm ngơ, ng-ời Việt Nam cần tìm hiểu các thể thức khuyến khích và giám sát quy trình vận động hành lang này một cách hợp lý nhất. Minh bạch hoá các giao dịch vận động hành lang này là một cách hợp lý để giám sát ảnh h-ởng của hiệp hội, đảm bảo cho các chính sách và pháp luật đ-ợc ban hành vì lợi ích của số đông dân chúng, cho cộng đồng và xã hội.

1. Dẫn đề

Sau gần 5 thập kỷ tĩnh lặng, các hiệp đoàn t- nhân đã hồi sinh, mau chóng tập hợp lực l-ợng và đang tìm cách gây ảnh h-ởng tới đời sống kinh tế, chính trị, xã hội n-ớc ta; hoạt động của chúng trải rộng từ địa ph-ơng, tới toàn quốc hoặc v-ơn ảnh h-ởng ra khu vực và quốc tế¹. Trên ph-ơng diện ghi nhận bởi văn bản pháp luật, căn cứ quyền lập hội hiến định (Điều 69 Hiến pháp 1992, sửa đổi năm 2001), căn cứ Sắc lệnh số 102/SL/L.004 ngày 20/05/1957 về quyền lập hội và căn cứ các quy định của BLDS năm 1995, ngày 30/07/2003 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 88/2003/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, bảo đảm quyền lập hội của công dân và ghi nhận ảnh h-ởng của các hội đoàn trong đời sống xã hội. Tuy hội đoàn là một sinh hoạt cộng đồng không hề xa lạ trong văn hoá Việt Nam², song nghiên cứu về thể thức hoạt động, cách gây quỹ và tạo dựng ảnh h-ởng của chúng còn khá hiếm hoi. Bài viết d-ới đây b-ớc đầu nghiên cứu ảnh h-ởng của hội đoàn và các nhóm lợi ích trong việc xây dựng chính sách, pháp luật.

¹ Ví dụ: Hiệp hội nhựa, Hiệp hội sản xuất kinh doanh d-ợc [www.vnpca.org.vn], Hiệp hội điện thoại di động, Hiệp hội kinh doanh chứng khoán, Hiệp hội các nhà đầu t- tài chính, Hiệp hội siêu thị Hà Nội, Hiệp hội mía đ-ờng, Hiệp hội có vốn đầu t- n-ớc ngoài FIEA, Hiệp hội thép Việt Nam, Hiệp hội l-ợng thực, Hiệp hội Cà-phê Cacao, Hiệp hội các doanh nghiệp KCN, Hiệp hội du lịch, Hiệp hội quảng cáo, Hiệp hội r-ợu, bia, n-ớc giải khát [www.vba.com.vn], Hiệp hội cơ khí, Hiệp hội xe đạp, xe máy, Hiệp hội bảo hiểm, Hiệp hội trái cây, Hiệp hội chủ tàu, Hiệp hội sản xuất kinh doanh của ng-ời tàn tật.

² Nghiên cứu một cộng đồng làng xã, ng-ời ta thấy xuất hiện các thiết chế đại diện cộng đồng từ rất sớm, ví dụ: phe, giáp, hội t- văn. Trong giới th-ơng nhân, hội, cuộc, ph-òng cũng có nguồn gốc rất cổ x-a. Xem thêm: Phạm Duy Nghĩa, Chuyên khảo Luật kinh tế, NXB ĐHQG HN, [2004], số l-ê: 4,5,77, 133,138.

Giới hạn của bài viết tập trung chủ yếu vào các hiệp hội kinh tế, cách gây ảnh hưởng của chúng thông qua vận động hành lang cũng như nhu cầu phải giám sát quy trình này.

2. Thế nào là nhóm lợi ích và hiệp hội kinh tế?

Khi bàn tới hoạt động lập pháp hoặc xây dựng pháp luật theo nghĩa rộng, các nhà hàn lâm xã hội cũng như những người quan tâm tới các tác nhân chính dưới đây:

(i) *các nhà lập pháp*- những người được hiểu là các thiết chế dân cử, có chức năng chủ yếu là lập pháp, đại diện và giám sát,

(ii) *các thiết chế hành pháp*- những người được hiểu là cơ quan chấp pháp, hành chính; thiết chế này đóng góp phần lớn các sáng kiến lập pháp,

(iii) *toà án*- những người được hiểu là cơ quan giữ gìn công lý, thông qua việc sáng tạo ra án lệ mà phát triển pháp luật, những tín hiệu phát triển pháp luật này thúc đẩy hoạt động lập pháp phản ứng kịp thời,

(iv) *hệ thống thông tấn, báo chí*- những người là các diễn đàn phản ánh một cách đa chiều d- luận xã hội,

(v) *các đảng phái, tổ chức chính trị*, tổ chức xã hội, nghiệp đoàn, nhóm lợi ích đại diện cho các tầng lớp nhân dân, và

(vi) *cử tri* – những người bằng lá phiếu của mình có thể gây sức ép mạnh mẽ tới các tổ chức chính trị và thiết chế nhà nước.

Trong số các tác nhân đó, các nhóm lợi ích, đặc biệt là các hiệp hội kinh tế, ngày càng có một ảnh hưởng đáng kể trong hoạt động lập pháp. Kênh ảnh hưởng đáng kể nhất của các hiệp hội này là thông qua “vận

động hành lang-lobbying”, một thuật ngữ tượng hình phản ánh những gì diễn ra bên lề hành lang nghị viện (Xem Hộp 1).

Hộp 1: Vài con số

Thờng xuyên có khoảng 91.000 nhà vận động chính sách (lobbyist) và nhân viên của họ hoạt động tại thủ đô nước Mỹ, trong số đó có 6.000 nhà vận động đăng kí hoạt động thờng xuyên tại Quốc hội Mỹ. Tương tự, khoảng 10.000 nhà vận động chính sách hoạt động thờng xuyên tại trụ sở trung tâm của Liên minh Châu Âu, hơn 1.700 văn phòng của các nhà vận động chính sách đăng kí thờng xuyên tại Quốc hội CHLB Đức. Những nhà vận động này đại diện cho đủ loại hiệp hội kinh doanh, tổ chức nghề nghiệp, các nhóm lợi ích và các công ty³.

Người Phương Tây dùng thuật ngữ “*nhóm lợi ích- interest group*” để chỉ các hội đoàn có quan hệ và sức mạnh tài chính cần thiết để ảnh hưởng đến công chúng, và thông qua các quan hệ vận động với cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp tác động tới quy trình xây dựng chính sách và luật pháp. Hội đoàn thờng đại diện cho lợi ích của những nhóm người có ít nhất một số mục đích chung.

Các nhóm lợi ích có thể được chia thành nhiều loại:

(i) *Các nhóm có lợi ích kinh tế*, ví dụ các hiệp hội đại diện cho liên minh giữa các công ty, doanh nghiệp, giới doanh nhân, các tổ chức nghề nghiệp và nghiệp đoàn của người lao động;

(ii) *Các nhóm có liên quan tới lợi ích công*, ví dụ các hiệp hội phụ huynh học sinh, các hiệp hội bảo vệ môi trường sinh thái, bảo vệ các nhóm yếu thế trong xã hội, bảo vệ di sản văn hóa;

³ Lagerloef, Lars Frisell, *Lobbying, Information Transmission, and Unequal Representation, February 2004, Social Science Research Center Berlin, Working Paper SP 2004-02, [www.wz-berlin.de]*.

(iii) Các nhóm có lợi ích hành chính, quản lý, ví dụ hiệp hội các tỉnh trưởng, thị trưởng các đô thị; các hiệp hội này bảo vệ lợi ích của địa phương trong tương quan với chính quyền trung ương;

(iv) Các nhóm có lợi ích chính trị, đại diện cho những hệ thống đa dạng;

(v) Các nhóm có lợi ích tôn giáo, tín ngưỡng;

(vi) Các nhóm có lợi ích bảo vệ dân quyền, các hội đoàn có những mục đích cá biệt, riêng lẻ khác.

Hình thức tổ chức của các nhóm lợi ích rất đa dạng, có thể bắt đầu bởi các phong trào dân chủ cơ sở, các câu lạc bộ, các hiệp hội, liên đoàn. Điều chung nhất là các nhóm này đều hình thành trên sáng kiến của những hội viên cùng ngành nghề, sở thích, có cùng một số mục đích chung nhằm tập hợp lực lượng một cách tự nguyện. Bởi thế, người ta cho rằng hội đoàn về cơ bản là một tổ chức hoạt động theo luật tự chứ không phải cơ quan công lập; các nước theo truyền thống dân luật thường có một chương về hội trong các Bộ luật dân sự. Điều này làm cho hội có phần nào khác với các phòng thương mại và công nghiệp, các tổ chức mặt trận, công đoàn. Theo pháp luật Việt Nam, khái niệm về hội được hiểu tương đối hẹp hơn so với các nước Phương Tây. Quy định về hội không áp dụng cho các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội là thành viên thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức tôn giáo⁴.

Một trong các mục đích chính của hội đoàn thường là tập hợp lực lượng, thực hiện

tương hỗ, đoàn kết để bảo vệ những lợi ích chung của hội viên. Khác với các đảng phái chính trị, hội đoàn thường tập trung vào một số chính sách cụ thể, ít quan tâm đến chính sách vĩ mô của quốc gia theo nghĩa rộng; thường không tranh giành quyền lực trong các cuộc bầu cử cũng như không giới thiệu đại diện của mình khi thành lập chính phủ. Nếu đảng phái chính trị là đại diện cho những tầng lớp xã hội nhất định, thường được xây dựng trên những hệ thống khá rõ ràng và hướng tới mục đích cầm quyền, thì hội đoàn thường dùng ảnh hưởng của nó để thuyết phục chính khách nhằm đề ra và thực hiện một hoặc nhiều chính sách cụ thể, có lợi cho hội viên của họ.

3. Nhóm lợi ích và hiệp hội kinh tế: những ngôi sao mới nổi

Có thể dự báo sự hiện diện của các hội đoàn/nhóm lợi ích ngày càng gia tăng trong những thập kỷ tới bởi những lý do dưới đây: (i) trong các xã hội dân sự, các thiết chế dân sự-phi quyền lực nhà nước, ngày càng có ảnh hưởng to lớn hơn trong việc điều tiết và định hướng xã hội, (ii) quy trình dân chủ hoá đời sống xã hội từ cơ sở tới trung ương làm cho sự tham gia của người dân vào các chính sách xã hội gia tăng, (iii) nhận thức, thu nhập gia tăng làm cho khả năng hành động và liên kết của người dân cũng tăng lên. Hội đoàn và các nhóm lợi ích có chỗ đứng xứng đáng của nó trong các xã hội đang đại và tương lai, vì: (i) chúng là những công cụ giúp người dân tham gia quản lý xã hội, (ii) chúng khuyến khích, nhân rộng mối quan tâm của dân chúng đối với các chính sách công, (iii) chúng đại diện cho các hội viên dựa trên

⁴ Xem Khoản 2 Điều 1 Nghị định số 88/2003/NĐ-CP. Quy chế về hội không áp dụng cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn TNCS HCM, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam.

những lợi ích chung, và (iv) chúng góp phần giám sát quyền lực công trong xã hội.

Tuy nhiên, nh- James Madison đã cảnh báo tr-ớc đây hơn 200 năm⁵, sự xuất hiện và gia tăng hoạt động của các nhóm lợi ích và hội đoàn cũng có thể mang lại những hiểm hoạ nhất định cho các nền dân chủ. Có thể minh hoạ các hiểm hoạ này nh- sau: (i) số l-ợng các nhóm lợi ích có thể rất lớn, song chỉ một số nhóm có tiềm lực kinh tế mới có thể gây ảnh h-ởng đến chính sách, (ii) hội đoàn chỉ quan tâm đến lợi ích của hội viên mà ít quan tâm tới lợi ích chung của cộng đồng và xã hội, (iii) để gây ảnh h-ởng đối với nền quan chế, hội đoàn có thể dùng những mảnh lời vận động phi đạo đức, làm trầm trọng thêm nạn tham nhũng, (iv) thiết chế đại diện của hội đoàn nhiều khi không dân chủ, ng-ời đại diện không phải lúc nào cũng hành động vì lợi ích các hội viên. Khi hội đoàn trở thành bè đảng, thì chính quyền có thể trở thành một cỗ máy quyền lực bị lũng đoạn bởi những nhóm ng-ời có tiền và quyền thao túng.

Các khảo cứu mới đây cho thấy lời tiên đoán của Madison có rất nhiều cơ sở. Trong số 6.000 nhà vận động chính sách đã đăng ký tại Quốc hội Hoa Kỳ, ng-ời ta thấy 72% trong số họ đại diện cho các hiệp hội kinh tế, các công ty kinh doanh và th-ơng mại, 8% đại diện cho các tổ chức xã hội nghề nghiệp. Chỉ có khoảng 5% đại diện cho các nhóm bảo vệ dân quyền, phúc lợi xã hội, 2% đại diện cho ng-ời nghèo và 1% đại diện cho những nhóm yếu thế nh- ng-ời già, ng-ời tàn tật⁶. Nh- vậy, với một số l-ợng áp đảo, 80%

số ng-ời hành nghề vận động hành lang đại diện cho quyền lợi của các hiệp hội kinh tế và tổ chức của những ng-ời hành nghề, tóm lại là của giới kinh doanh và doanh nghiệp nói chung. Một khảo cứu tr-ớc đây của Quốc hội Canada cũng cho thấy giới doanh nhân n-ớc này đã dành một thời gian rất lớn cho việc vận động các chính sách có lợi cho mình; những ng-ời quản trị công ty khi đ-ợc hỏi cho biết họ th-ờng xuyên sử dụng tới 30% thời gian làm việc để quan hệ và vận động với các quan chức hành chính⁷. Đối với những ng-ời cánh tả, sự bất cân xứng trong quan hệ đại diện giữa các nhóm lợi ích cho phép ng-ời ta hoài nghi tính dân chủ và đại diện cho nhân dân của chính quyền Ph-ơng Tây; theo họ d-ờng nh- bè đảng của các ngành công nghiệp có sức mạnh kinh tế lớn đã thao túng đáng kể đời sống chính trị các quốc gia này.

Trong cuộc ganh đua giữa các mô hình thể chế, khó có thể đ-a ra kết luận vội vàng. Theo tôi, khi nghiên cứu về ảnh h-ởng của các hội đoàn/nhóm lợi ích ở Việt Nam, có thể cần nhấn mạnh vào một số điểm d-ới đây: (i) sự xuất hiện và gia tăng hoạt động của hội đoàn là tất yếu, trong số đó hiệp hội kinh tế có vị thế áp đảo, cần đ-ợc ghi nhận để có phản ứng hợp lý với hiện t-ợng xã hội này, (ii) các hiệp hội sẽ gia tăng các kênh để bảo vệ lợi ích cho hội viên và vận động các cơ quan lập pháp, chấp pháp và kể cả các cơ quan t-pháp ban hành các chính sách có lợi cho hội viên của họ; quy trình vận động chính sách của các hiệp hội tất yếu cũng sẽ diễn ra ở Việt Nam, (iii) do không thể ngăn chặn, cũng không thể làm ngơ, ng-ời Việt Nam cần tìm

⁵ James Madison, *Thông điệp Ng-ời Liên bang số 10*, (Federalist Paper # 10), 1787.

⁶ Baumgartner and Leech, *The Importance of Interest Groups in Politics and Political Sciences*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1998, tr. 96

⁷ Pierre Duchesne and Russell Ducasse, *Must Lobbying Be Regulated?*, *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 7 No 4 1984

hiểu các thể thức khuyến khích và giám sát quy trình vận động hành lang này một cách hợp lý nhất, đảm bảo lợi ích một cách tốt nhất cho cộng đồng và xã hội.

4. Vận động hành lang: Phương cách gây ảnh hưởng của hiệp hội trong hoạt động lập pháp

Việc tham gia nhân tham gia triều chính không hề xa lạ trong cổ sử Ph-ơng Đông. Ng-ời ta nghĩ tới Lã Bất Vi, tới ảnh hưởng của th-ơng nhân, trong đó có th-ơng lái ng-ời Hoa trong chính sự n-ớc ta, đặc biệt trong những chính sách mở mang bờ cõi về Ph-ơng Nam. Nếu thuế quan do th-ơng lái ng-ời Hoa có khi chiếm tới gần 10% ngân khố các triều vua Nguyễn, thì ít có lý do để phủ nhận ảnh hưởng của họ trong chính sự⁸. Một nhân sĩ thế kỷ XIX đã khôi hài mà mô tả cách bảm quan rằng: “*đúng mà bảm không bằng ngồi mà bảm, ngồi mà bảm không bằng nằm mà bảm*”⁹... Quan có quyền ban hành chính sách, ng-ời buôn có quyền sử dụng đồng tiền của mình; sự gian dối giữa những quyền lực đó có lẽ đã cổ x-à nh- chính lịch sử con ng-ời.

Trong thế giới ngày nay cũng vậy, giới th-ơng nhân- thông qua các hiệp hội kinh tế, cũng không ngừng ảnh hưởng tới việc hoạch định, ban hành và thực thi các chính sách công. Các chính sách đó th-ờng đ-ợc thể hiện d-ới những đạo luật, bởi thế quy trình lập pháp trở nên quan trọng trong việc định hình chính sách. Muốn hiểu th-ơng nhân can dự vào chính sự ra sao, tr-ớc hết cần sơ khảo quy trình lập pháp trong các nhà n-ớc thời nay (Xem Hộp 2).

Hộp 2: Quy trình lập pháp

Về bản chất, hoạt động lập pháp có thể chia thành 4 giai đoạn d-ới đây: (i) nhận biết các xung đột lợi ích cần điều chỉnh trong xã hội, (ii) tìm kiếm các giải pháp, (iii) lựa chọn giải pháp tối -u, và (iv) thể hiện giải pháp đó d-ới dạng thức một văn bản quy phạm pháp luật. Nói cách khác, nhận diện đúng những bức xúc trong cuộc sống, tìm giải pháp và quy định giải pháp đã chọn bằng một văn bản pháp luật là những điểm cốt lõi của lập pháp. Theo nghĩa đó, cơ quan dân cử không sáng tạo ra luật pháp, mà đúng hơn là lựa chọn cách phản ứng thích hợp đối với những biến đổi của thời thế.

Tuỳ theo pháp luật các n-ớc mà ng-ời có sáng kiến lập pháp có thể khác nhau, song d-ờng nh- tuyệt đại đa số sáng kiến lập pháp đều do các cơ quan hành pháp, thông th-ờng do một bộ chuẩn bị và xúc tiến. Sau khi tham vấn ý kiến của nhiều bộ, ngành liên đới, sáng kiến đó th-ờng đ-ợc thể hiện d-ới dạng một dự luật. Dự luật đ-ợc trình và thảo luận trong một hoặc nhiều uỷ ban, sau đó có thể đ-ợc trình cho Quốc hội thảo luận và thông qua trong các phiên họp toàn thể với nhiều ph-ơng cách khác nhau. Cuối cùng, sau khi đã đ-ợc Quốc hội thông qua, đạo luật đó cần đ-ợc ban hành bởi những cơ quan thích hợp. Quá trình này diễn ra cùng nhiều thủ tục phiên toái, tham vấn nhiều ý kiến đa chiều với nhiều quyền bảo l-u và phủ quyết.

Cùng với những tác nhân khác, các nhóm lợi ích/hiệp đoàn có thể tác động một cách mạnh mẽ tới tất cả các công đoạn kể trên; (thậm chí chúng còn có thể tác động tới việc thực thi, tạm dừng hoặc huỷ bỏ một đạo luật vừa mới ban hành). Ph-ơng cách tác động chính là vận động hành lang, đ-ợc thực hiện

⁸ Nguyễn Thế Anh, *Kinh tế và xã hội Việt Nam d-ới các triều vua Nguyễn*, NXB Trình bày, Sài Gòn, 1968, tr. 196.
⁹ Đặng Huy Trứ, *Từ Thư Quy Yếu*, trích theo *T-ơng Lai*, Văn hoá lãnh đạo, Tuổi trẻ, 12/06/2004.

bởi những người hành nghề chuyên nghiệp. Vì người có sáng kiến lập pháp chủ yếu là các cơ quan hành chính, bởi vậy, không hoàn toàn ngạc nhiên khi đối tượng cần được vận động chủ yếu nhất không phải là Quốc hội, mà là Chính phủ và các cơ quan thuộc Chính phủ. Điều tra các nhà vận động chính sách ở Mỹ cho thấy, những người được hỏi cho rằng đối tượng chính mà họ cần vận động là công chức cao cấp trong bộ máy hành chính (51%), tiếp đến là các thành viên của nội các (25%). Vận động các nghị sĩ quốc hội chỉ chiếm 13% trong mối quan tâm của những người này. Điều này góp phần giải thích vì sao trong hơn 9 vạn người hành nghề vận động chính sách ở thủ đô Mỹ, chỉ có khoảng 7% trong số họ đã đăng ký tại Quốc hội nước này¹⁰.

Báo chí và các phương tiện truyền thông, sức ép của dư luận, tiếng nói của cử tri và thực tiễn điều hành đất nước là những kênh giúp cơ quan hành pháp nhận biết sự cần thiết ban hành một chính sách nhất định. Bám sát công chức đứng đầu các vụ, tổng vụ trong bộ máy hành chính, các hiệp hội kinh tế cung cấp thông tin, tham gia các hội thảo và gây sự chú ý của giới chức quản lý đối với những vấn đề mà hiệp hội quan tâm. Không hiếm khi người ta tiến hành vận động bằng cách cung cấp tài chính và tổ chức những chuyến thăm quan, khảo sát thực tế cho giới chức quản lý. Tương tự như vậy, quà biếu và chia sẻ những khoản lợi nhằm gây cảm tình và tăng sự chú ý, tăng mối quan tâm của giới chức quản lý là những công cụ quen thuộc được dùng trong quá trình vận động. Bằng

những cách đó, hiệp hội cung cấp thông tin và định hướng dư luận, hướng quan chức quản lý vào những vấn đề có lợi cho họ. Sau khi chính sách được lựa chọn đối với những ảnh hưởng và tác động như vậy, bộ có trách nhiệm chính thường sẽ chủ trì việc soạn thảo dự luật. Sau khi có ý kiến của các ban ngành hữu quan và ý kiến thẩm định của Bộ tư pháp, dự luật thường được trình Chính phủ xem xét và quyết định trước khi trình cho các cơ quan của Quốc hội.

Vận động để dẫn tới một dự luật đã là một thành công của hiệp hội, song để một dự luật trở thành một đạo luật được ban hành và có hiệu lực trong tương lai, các hiệp hội tiếp tục quá trình vận động của họ tại Quốc hội, đặc biệt là vận động tại các ủy ban. Vì, việc xem xét các dự luật thường được tiến hành một cách cẩn trọng tại các ủy ban Quốc hội.

Quốc hội nhiều nước Phương Tây thường có từ 25-30 ủy ban, tùy theo mỗi ủy ban mà số lượng các ủy viên tham gia có thể giao động từ 15-40 người¹¹. Trong số các ủy viên đó, chủ tịch các ủy ban Quốc hội có một vai trò cực kỳ quan trọng trong quy trình lập pháp; bằng thủ tục nghị viện ông ta có thể thúc đẩy hoặc trì hoãn thông qua một dự luật. Từ thực tiễn hoạt động Quốc hội Hoa Kỳ cho thấy, chỉ có khoảng 10% các dự luật được các ủy ban thông qua để trình Hạ viện thảo luận. Bởi vậy, những người vận động hành lang tìm cách tiếp cận những nghị sĩ chủ chốt này và thuyết phục họ đưa dự luật vào chương trình nghị sự; chuẩn bị thông tin cho

¹⁰ Johan Lagerloef, Lars Frisell, *sdd*.

¹¹ Xem trang các ủy ban Quốc hội Hoa Kỳ: xem thêm: Schick and Zeh, *The German Bundestag: Functions and Procedures*, Neue Darmstaedter Verlagsanstalt NDV, 1999, tr. 29-30.

các nghị sĩ, chuẩn bị báo cáo của các uỷ ban, cũng nh- tìm cách giảm bớt các ý kiến phản đối hoặc thù địch trong các tiểu ban hoặc nhóm làm việc của uỷ ban.

Việc vận động hành lang của các hiệp hội tại Quốc hội tiếp diễn trong những lần thảo luận tiếp theo tại các phiên họp toàn thể, cho đến khi dự luật đ-ợc thông qua. Mục đích của vận động trong giai đoạn này chủ yếu nhằm định h-ớng mối quan tâm của các nghị sĩ và giảm bớt các ý kiến đối nghịch. Các hiệp hội th-ờng lôi kéo quan chức đã nghỉ h-u hoặc ng-ời đã từng là nghị sĩ trong các nhiệm kỳ tr-ớc làm ng-ời vận động cho hiệp hội của mình. Mối quan hệ với giới chức quản lý và kinh nghiệm nghị tr-ờng giúp cho những ng-ời này dễ dàng hơn khi vận động cho một chính sách.

Tóm lại, không chỉ là gây dựng những mối quan hệ thân thiện, dành quà tặng và lợi ích cho giới hoạch định chính sách, các hiệp hội gây ảnh h-ớng chủ yếu bằng cách cung cấp thông tin và định h-ớng d- luận. Họ tìm cách thuyết phục quan chức hành chính và những nhà lập pháp về tầm quan trọng và tính hợp lý của những chính sách có lợi cho hiệp hội của họ; họ gia nhập các diễn đàn để góp phần từng b-ớc chuyển hoá chính sách d-ới dạng những văn bản pháp luật có hiệu lực thi hành. Đó chính là bản chất của vận động hành lang trong các xã hội Ph-ơng Tây.

5. Nhu cầu giám sát ảnh h-ớng của các hiệp hội

Những quan sát trên cho thấy ảnh h-ớng của các hiệp hội, nhất là hiệp hội kinh tế,

trong đời sống chính trị là tất yếu và khó có thể ngăn cản. Hiệp hội là sự liên kết tự nguyện của nhân dân, tiếng nói của họ là tiếng vọng của lòng dân. Hàng vạn hiệp hội ví nh- những ngọn đuốc thắp sáng lên ý chí nhân dân, thực hiện ý chí đó tức là góp phần làm cho ng-ời dân trở thành chủ.

Tuy nhiên, sự bất cân xứng trong tiềm năng gây ảnh h-ớng đến chính sách và pháp luật của các hiệp hội lại là một nguy cơ đe dọa chế độ dân chủ. Với sức mạnh kinh tế, tài chính và các mối quan hệ thân thiện với giới chức quản lý, các hiệp hội kinh tế ở đâu cũng có một vị thế áp đảo trong việc vận động các chính sách có lợi cho mình. Lắc một hộp giấy có chứa một chùm chìa khoá, nút chai nhựa, ít mảnh giấy vụn và bông gòn; ng-ời ta th-ờng chỉ nghe thấy tiếng kêu của chìa khoá mà thôi. Bởi vậy, ngăn ngừa trường trị hối lộ, minh bạch hoá quy trình vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế trở thành một chủ đề chính khi nghiên cứu ảnh h-ớng của các tổ chức này đối với đời sống chính trị. Có nhiều ph-ơng cách để từng b-ớc đạt đ-ợc mục đích đó. Nghiên cứu để ban hành một quy chế giám sát và minh bạch hoá các hoạt động vận động hành lang là một trong vô số các ph-ơng pháp đó. Từ một số nghiên cứu kinh tế học, nhiều ng-ời cho rằng, càng tăng quy chế minh bạch hoá hoạt động vận động hành lang, những ng-ời làm nghề vận động càng buộc phải cung cấp thông tin sát thực. Từ đó các nghị sĩ càng có thêm thông tin để đánh giá đúng tình hình và đ-a những chính sách có lợi cho số đông các giai tầng xã hội¹² (Xem Hộp 3).

¹² Johan Lagerloef, Lars Frisell, sđd.

Hộp 3: Quy chế giám sát vận động hành lang

Hoa Kỳ có lẽ là quốc gia đầu tiên tìm cách đưa hoạt động vận động hành lang vào khuôn khổ pháp luật. Sau khi bang Massachusetts ban hành một đạo luật về vận động hành lang đầu tiên trên thế giới (1890), nhiều bang của Hoa Kỳ đã nối tiếp ban hành các đạo luật tương tự. Chính phủ liên bang Mỹ cũng ban hành một đạo luật về vận động hành lang tại Quốc hội năm 1946, có sửa đổi bổ sung đáng kể vào năm 1995 và các tu chính án. Theo đó, người được coi là hành nghề vận động hành lang là người dành ít nhất 20% thời gian làm việc cho công việc này. Muốn vận động hành lang tại Quốc hội Mỹ, người vận động phải tiến hành đăng ký với Quốc hội, trốn không đăng ký sẽ bị phạt không dưới 50.000 USD. Sau khi đăng ký, những người này phải công khai nguồn cung cấp tài chính, hàng quý và bán niên phải nộp các báo cáo về hoạt động của mình, trong đó phải trình bày các nguồn quỹ tài chính và mức độ sử dụng. Mục đích của các quy định này không phải là ngăn cản hiệp hội tiến hành vận động chính sách đối với các nghị sĩ, mà người lại khuyến khích họ tiến hành công việc đó một cách công khai và trong minh, đặt các quan hệ này dưới sự giám sát của Quốc hội và công luận. Sau Hoa Kỳ, nhiều nước Châu Âu, trong đó có Đức, cũng ban hành những đạo luật tương tự nhằm minh bạch hoá các giao dịch liên quan tới vận động chính sách tại nghị trường¹³.

Những kinh nghiệm và kết luận kể trên cần được nghiên cứu kỹ lưỡng hơn, bởi lẽ sự gian dối giữa các loại quyền lực chính trị và quyền lực kinh tế đang nh- ở đâu cũng đầy bí ẩn. Thêm nữa, cách thức mà hiệp hội tác động vào đời sống chính trị biến đổi khôn

l-ờng, hoạt động nghị tr-ờng chỉ là một phần nổi của tảng băng chính sự x-a cũng nh- nay vốn vẫn chìm trong nhiều quy luật ch-a đ-ợc khám phá.

6. Kết luận

Hội đoàn là một sinh hoạt cộng đồng, có lẽ đã cổ x-a nh- chính lịch sử con ng-ời. Tuy vậy, hiện diện của hội đoàn và các nhóm lợi ích trong đời sống chính trị, đặc biệt trong quá trình xây dựng chính sách và lập pháp, d-ờng nh- vẫn còn là một đề tài rất mới trong thời đại ngày nay. Sự tái xuất hiện và gia tăng ảnh h-ởng của các hiệp hội, nhất là hiệp hội kinh tế ở Việt Nam, làm cho việc nghiên cứu quy luật hoạt động của những mô hình này trở nên cần thiết. Các hiệp hội này tìm cách gây ảnh h-ởng đối với hoạt động lập pháp chủ yếu thông qua vận động hành lang, tr-ớc hết là vận động giới hoạch định chính sách. Vừa cung cấp thông tin, vừa dùng các lợi ích vật chất và tinh thần để có đ-ợc sự quan tâm ủng hộ của quan chức hành chính và các nhà lập pháp, các hiệp hội có khả năng điều tiết d- luận có lợi cho những chính sách vì lợi ích của họ. Minh bạch hoá các giao dịch vận động hành lang này là một cách hợp lý để giám sát ảnh h-ởng của hiệp hội, đảm bảo cho các chính sách và pháp luật đ-ợc ban hành vì lợi ích của số đông dân chúng./.

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

¹³ Xem thêm Schick and Zeh, sdd.

PHÁP LUẬT THUẾ CHỐNG CHUYỂN GIÁ CỦA TRUNG QUỐC

NGUYỄN TẤN PHÁT*

“Chuyển giá” là một hiện tượng không lành mạnh đ-ợc các công ty đa quốc gia lợi dụng để tránh thuế. Thủ thuật này đã và đang có xu hướng gia tăng ở các n-ớc trong quá trình toàn cầu hoá về thương mại, trong đó có Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay ở Việt Nam ch-a có quy định pháp luật nào điều chỉnh vấn đề này. Vậy, chuyển giá là gì, vì sao phải chống chuyển giá? Chống chuyển giá bằng những biện pháp nào...? Bài viết sau đây sẽ cung cấp những thông tin về nội dung trên theo quy định của pháp luật thuế chống chuyển giá ở Trung Quốc để các nhà lập pháp Việt Nam tham khảo khi xây dựng pháp luật về vấn đề này

Chuyển giá và chống chuyển giá

Quá trình toàn cầu hóa về thương mại, đầu tư n-ớc ngoài và hội nhập kinh tế quốc tế đã tạo điều kiện thuận lợi cho các công ty đa quốc gia (multinational enterprises) thực hiện các hoạt động sản xuất, kinh doanh thông qua một hệ thống các cơ sở thường trú hoặc các công ty con (gọi chung là các doanh nghiệp liên kết) tại nhiều quốc gia khác nhau. Theo kết quả nghiên cứu năm 2002 của Giáo sư Luật thuế quốc tế Hubert Hamaekers (Trường đại học Nijmegen - giám đốc viện tài chính công quốc tế V-ơng quốc Hà Lan) thì khoảng 70% các giao dịch thương mại quốc tế trên toàn cầu đ-ợc thực hiện giữa các thành viên của các công ty đa quốc gia¹. Thông qua các giao dịch nội bộ phát sinh trong quá trình sản xuất kinh doanh, các công ty đa quốc gia có thể trốn tránh hoặc làm giảm nghĩa vụ nộp thuế thu nhập doanh nghiệp cho cả tập đoàn bằng cách chuyển thu nhập từ những n-ớc có thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp cao sang những n-ớc có thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp thấp hoặc có chế độ -u đãi về thuế. Hoạt động này gọi là hoạt động chuyển giá (transfer pricing). “Chuyển giá” xảy ra khi giá thanh toán của các giao dịch nội bộ giữa các thành viên của một công ty đa quốc gia không đ-ợc xác lập trên cơ sở giá thị trường tự do. Hậu quả là quốc gia áp dụng thuế suất thuế thu nhập doanh

¹ Xem Hubert Hamaekers: “Arm’s Length – How Long?”, *International and Comparative taxation, Essays in Honour of Klawns Vogel, Kluwer, London, năm 2002, trang 29.*

ngiệp cao có liên quan đến nơi diễn ra các hoạt động sản xuất kinh doanh của các công ty đa quốc gia đã thất thu ngân sách nhà nước.

Để tránh thất thu bởi các hoạt động chuyển giá của các công ty đa quốc gia, nhiều nước trên thế giới đã ban hành và áp dụng pháp luật thuế chống chuyển giá nhằm ngăn ngừa và điều chỉnh hoạt động này. Hầu hết pháp luật thuế chống chuyển giá của các nước đều dựa ra những nguyên tắc, biện pháp cũng như các chế tài ngăn chặn hoạt động chuyển giá. Mỗi quốc gia có thể có những quy định, phương pháp khác nhau trong việc chống chuyển giá nhưng đều có mục đích xây dựng hành lang pháp lý ngăn chặn hành vi chuyển giá một cách có hiệu quả.

Lịch sử phát triển pháp luật thuế chống chuyển giá ở Trung Quốc

Trung Quốc là một trong số các quốc gia thu hút vốn đầu tư nước ngoài nhiều nhất trên thế giới trong những năm gần đây. Nguồn vốn đầu tư nước ngoài giữ vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội cũng như góp phần dựa nền kinh tế Trung Quốc hội nhập với các nền kinh tế trong khu vực và trên thế giới. Tuy nhiên, thông qua các hoạt động đầu tư sản xuất, kinh doanh tại Trung Quốc, một số công ty đa quốc gia đã thực hiện chiến lược chuyển giá nhằm làm giảm hoặc tránh nghĩa vụ nộp thuế thu nhập doanh nghiệp tại Trung Quốc. Hậu quả là ngân sách nhà nước của Trung Quốc đã bị thất thu. Để điều chỉnh và kiểm soát các chiến lược chuyển giá nhằm tránh thuế của các công ty

đa quốc gia, Trung Quốc đã ban hành và áp dụng pháp luật thuế chống chuyển giá.

Văn bản pháp lý đầu tiên quy định về chống chuyển giá giữa các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết ở Trung Quốc là Luật thuế thu nhập năm 1991. Luật áp dụng đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Trung Quốc và các doanh nghiệp ở nước ngoài nhưng có hoạt động kinh doanh và phát sinh thu nhập tại Trung Quốc. Lần đầu tiên nguyên tắc giao dịch theo giá thị trường (Arm's length principle) được ghi nhận trong luật thuế của Trung Quốc.

Điều 13 của Luật thuế thu nhập của Trung Quốc quy định: nếu các khoản thanh toán mua bán hàng hóa, cung cấp dịch vụ giữa một doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hoặc một cơ sở kinh doanh của doanh nghiệp nước ngoài được thiết lập ở Trung Quốc với các doanh nghiệp liên kết không xác lập trên cơ sở giá thị trường, làm giảm khoản thu nhập chịu thuế tại Trung Quốc thì cơ quan thuế của Trung Quốc sẽ được quyền điều chỉnh thu nhập chịu thuế thu nhập doanh nghiệp một cách hợp lý.

Để thực hiện nguyên tắc giao dịch theo giá thị trường được quy định tại Điều 13, Luật thuế thu nhập năm 1991, Chính phủ Trung Quốc ban hành Nghị định hướng dẫn thi hành. Nghị định dựa ra định nghĩa về "các doanh nghiệp liên kết" và các "phương pháp để xác định giá thị trường". Theo đó, cơ quan thuế của Trung Quốc được quyền điều chỉnh giá giao dịch giữa các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết nếu các giao dịch đó đã không xác lập trên cơ sở giá thị trường.

Đến năm 1992, Tổng cục thuế Trung Quốc ban hành văn bản hướng dẫn các giải pháp thực hiện nhằm quản lý thuế đối với các giao dịch giữa các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết. Theo văn bản này, định nghĩa “các doanh nghiệp liên kết” đã được nhắc lại trên cơ sở Nghị định hướng dẫn Luật thuế thu nhập năm 1991. Văn bản hướng dẫn quy định rằng, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp nước ngoài thực hiện các giao dịch với các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết phải cung cấp các tài liệu, chứng từ và các điều kiện tuân thủ khác cho cơ quan thuế của Trung Quốc.

Nhằm tăng cường hơn nữa công tác quản lý thu, nộp thuế, ngày 23 tháng 4 năm 1998, Tổng cục thuế Trung Quốc ban hành Công văn hướng dẫn quản lý thuế đối với các giao dịch giữa các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết (sau đây gọi tắt là Công văn chống chuyển giá năm 1998). Công văn chống chuyển giá năm 1998 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho các cơ quan thuế của Trung Quốc điều chỉnh các khoản thu nhập chịu thuế giữa các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết nếu như các giao dịch giữa các doanh nghiệp đó không xác lập theo nguyên tắc giá thị trường tự do.

Sau khi trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) năm 2001, Trung Quốc phải cắt giảm thuế suất thuế nhập khẩu áp dụng đối với các

hàng hóa từ các nước thành viên của WTO nhập khẩu vào Trung Quốc. Để đảm bảo thu đúng, đầy đủ nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp vào ngân sách nhà nước, tháng 05 năm 2001, Trung Quốc ban hành Luật quản lý thu, nộp thuế. Luật quy định một số điều khoản chống chuyển giá trong việc xác định thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của tất cả các doanh nghiệp bao gồm: các doanh nghiệp trong nước (doanh nghiệp không có vốn đầu tư nước ngoài), doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp ở nước ngoài nhưng có hoạt động sản xuất, kinh doanh, có phát sinh thu nhập ở Trung Quốc. Theo Điều 36 của Luật này, cơ quan thuế của Trung Quốc được quyền điều chỉnh các khoản thu nhập chịu thuế khi xác định số thuế mà doanh nghiệp phải nộp, nếu như các quan hệ giao dịch đó không được xác lập trên cơ sở giá thị trường tự do.

Phạm vi điều chỉnh

Pháp luật thuế chống chuyển giá của Trung Quốc khẳng định: các giao dịch giữa hai doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết thực hiện trên lãnh thổ Trung Quốc (giao dịch nội địa) cũng như các giao dịch giữa các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hoặc các cơ sở thường trú của các doanh nghiệp nước ngoài tại Trung Quốc với các doanh nghiệp liên kết của chúng ở nước ngoài (giao dịch quốc tế) đều thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật thuế chống chuyển giá². Tuy

² Luật quản lý thu, nộp thuế năm 2001 cũng có quy định một số điều, khoản chống chuyển giá. Luật này áp dụng đối với tất cả các loại hình doanh nghiệp (bao gồm doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp nước ngoài có hoạt động kinh doanh tại Trung Quốc).

nhiên, các giao dịch giữa các doanh nghiệp và các cá nhân mặc dù có mối quan hệ liên kết sẽ không thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật chống chuyển giá của Trung Quốc.

Nh- vậy, một doanh nghiệp có sở hữu vốn trực tiếp hoặc gián tiếp tại một doanh nghiệp khác; hoặc các doanh nghiệp đ-ợc sở hữu vốn bởi một doanh nghiệp khác đều đ-ợc xem nh- là “các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết”. Ngoài ra, bất kỳ các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế mặc dù không tồn tại quan hệ sở hữu vốn nh-ng vẫn có thể đ-ợc xem nh- là các doanh nghiệp liên kết trên cơ sở một số các giao dịch kinh doanh cụ thể (Xem Hộp 1).

Pháp luật thuế Trung Quốc quy định, các cơ sở th-ờng trú của các doanh nghiệp n-ớc ngoài đặt tại Trung Quốc (mặc dù không có t- cách pháp nhân theo pháp luật Trung Quốc) cũng đ-ợc xem nh- là các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết và thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật thuế chống chuyển giá của Trung Quốc nếu nh- các giao dịch của các cơ sở này với các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết không đ-ợc xác lập trên cơ sở giá thị tr-ờng. Cơ quan thuế Trung Quốc có thẩm quyền xem xét và ấn định các giao dịch của các doanh nghiệp có thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật chống chuyển giá hay không và có quyền quyết định điều chỉnh thu nhập chịu thuế, số thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của các chủ thể nộp thuế có liên quan.

Hộp 1: Theo Công văn chống chuyển giá năm 1998, một doanh nghiệp đ-ợc coi là có mối quan hệ liên kết với một doanh nghiệp khác khi:

- Một doanh nghiệp trực tiếp hoặc gián tiếp sở hữu từ 25% số cổ phiếu của một doanh nghiệp khác.
- Hai doanh nghiệp đ-ợc sở hữu trực tiếp, gián tiếp hoặc bị kiểm soát bởi một bên thứ ba có lợi ích từ 25% trở lên.
- Một doanh nghiệp vay m-ợn từ một doanh nghiệp khác và khoản tiền vay đó hình thành từ 50% trở lên vốn sở hữu của doanh nghiệp; hoặc một doanh nghiệp bảo lãnh ít nhất 10% trong tổng số vốn vay của một doanh nghiệp khác.
- Hơn 50% số cán bộ quản lý của một doanh nghiệp đ-ợc đề cử, bổ nhiệm bởi một doanh nghiệp khác.
- Các hoạt động sản xuất và kinh doanh của một doanh nghiệp phụ thuộc hoàn toàn vào việc cung cấp quyền sử dụng về bản quyền hay bí quyết kỹ thuật, công nghệ của một doanh nghiệp khác.
- Một doanh nghiệp cung cấp toàn bộ hoặc kiểm soát việc cung cấp nguyên vật liệu cho một doanh nghiệp khác để thực hiện các hoạt động sản xuất.
- Sản phẩm, hàng hóa của một doanh nghiệp bao gồm các hình thức giao dịch và giá cả đ-ợc kiểm soát toàn bộ bởi một doanh nghiệp khác; hoặc
- Một doanh nghiệp thực hiện việc kiểm soát các hoạt động sản xuất, th-ơng mại và lợi nhuận của một doanh nghiệp khác. Các quan hệ này bao gồm cả quan hệ gia đình và những ng-ời thân.

Các ph-ơng pháp chống chuyển giá

Về nguyên tắc, các ph-ơng pháp chống chuyển giá của Trung Quốc đ-ợc ban hành dựa theo Cẩm nang năm 1979 của Tổ chức hợp tác phát triển kinh tế (OECD) h-ớng dẫn

về “*chuyển giá của các công ty đa quốc gia và vấn đề quản lý thuế*” và Cẩm nang năm 1995 của tổ chức OECD thay thế Cẩm nang năm 1979³. Giống nh- Mỹ, Trung Quốc cũng áp dụng ph-ơng pháp theo giá thị tr-ờng của các giao dịch nh- một ph-ơng pháp chống chuyển giá chính thức.

Văn bản pháp lý đầu tiên đề cập đến ph-ơng pháp chống chuyển giá là Nghị định h-ớng dẫn thi hành Luật thuế thu nhập năm 1991. Công văn chống chuyển giá năm 1998 ghi nhận thêm ba ph-ơng pháp chống chuyển giá mới.

Pháp luật thuế chống chuyển giá của Trung Quốc quy định rằng các ph-ơng pháp này chỉ áp dụng đối với các giao dịch mua và bán các tài sản hữu hình giữa các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết. Trung Quốc ch-a có h-ớng dẫn cụ thể nào về việc áp dụng ph-ơng pháp chống chuyển giá đối với các giao dịch mua, bán các tài sản vô hình (nh-: lãi tiền vay, dịch vụ lao động, t- vấn, sử dụng bản quyền...). Đối với các giao dịch đó, các doanh nghiệp phải xác lập các khoản thanh toán nh- các doanh nghiệp độc lập không có mối quan hệ liên kết.

Các ph-ơng pháp dựa trên giao dịch

Ph-ơng pháp giá tự do có thể so sánh đ-ợc

Ph-ơng pháp này áp dụng dựa trên cơ sở so sánh và phân tích giá giao dịch đ-ợc xác lập giữa một doanh nghiệp với các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết với giá giao dịch đ-ợc thiết lập bởi chính doanh nghiệp đó với các doanh nghiệp không có mối quan hệ liên kết khác. Việc so sánh cũng thực hiện dựa trên giá giao dịch đ-ợc xác lập giữa hai doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết với giá giao dịch đ-ợc thiết lập giữa các doanh nghiệp độc lập trên thị tr-ờng không có mối quan hệ liên kết trên cơ sở các giao dịch có thể so sánh đ-ợc.

Công văn chống chuyển giá năm 1998 chỉ ra các yếu tố cần phải tính đến khi áp dụng ph-ơng pháp giá tự do có thể so sánh đ-ợc nhằm làm giảm hoặc loại bỏ các yếu tố ảnh h-ớng tới các giao dịch có mối quan hệ liên kết và giao dịch không có mối quan hệ liên kết. Các yếu tố bao gồm:

- Thời gian, địa điểm mua, bán hàng hóa, điều kiện, ph-ơng thức giao hàng, hình thức thanh toán, số l-ợng hàng hóa và các dịch vụ sau bán hàng.

- Bán sỉ, bán lẻ hay xuất khẩu.

- Tên, nhãn hiệu hàng hóa; quy cách, phẩm chất riêng biệt của hàng hóa; mẫu mã, chức năng, cấu trúc, đóng gói.

³ Xem Nguyễn Tấn Phát: “So sánh đối chiếu việc xử lý thuế đối với hoạt động chuyển giá: Các thách thức trong việc tuân thủ pháp luật và quản lý thuế”, Luận văn thạc sĩ Luật học, chuyên ngành Luật kinh tế quốc tế và Luật th-ơng mại quốc tế, Khoa Luật, Đại học Groningen, V-ơng quốc Hà Lan, tháng 11 năm 2003, trang 66; Xem đồng thời, K.Hung Chan, Lynne Chow “An empirical study of tax audits in China on international transfer pricing”, *Journal of Accounting and Economics*, Volume 23, Issue 1, tháng nam, năm 1997, trang 87, 88; Jinyan Li “Transfer pricing in China”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Volume 54, Issue 11, tháng 11, năm 2000, trang 568-570; Daniel H.K. Ho and Peter T.Y.Lau “A tax study of transfer pricing in China”, *International Tax Journal*, Volume 28, Issue 4, Fall 2002, trang 63-78; Stephen Nelson, Marc M. Levey and Vincci Lo “Transfer pricing in China”, *Intertax*, Volume 31, issue 3, Kluwer Law International, 2003, tr.110-111.

- Môi trường bán hàng hóa: môi trường xã hội (tập quán văn hóa, hành vi ng-ời tiêu dùng); môi trường kinh tế (sự ổn định kinh tế, xã hội, chế độ tài chính, chế độ thu, chi ngân sách quốc gia).

Ph-ơng pháp giá bán lại

Theo ph-ơng pháp này, giá thị trường đ-ợc xác định bằng cách khấu trừ đi các chi phí hợp lý và một tỷ lệ lợi nhuận thích hợp so với giá bán sản phẩm từ một bên có mối quan hệ liên kết (bên mua) và bán lại cho bên thứ ba không có mối quan hệ liên kết. Khi xác định giá thị trường, tỷ lệ lợi nhuận khấu trừ phải đ-ợc xác định một cách hợp lý. Công văn chống chuyển giá năm 1998 khẳng định, ph-ơng pháp này sẽ không áp dụng đối với các trường hợp khi sản phẩm hàng hóa đã đ-ợc bên mua làm tăng thêm giá trị nh- thay đổi mẫu mã thiết kế, cấu trúc và nhãn hiệu hàng hóa.

Ph-ơng pháp cộng thêm chi phí

Công văn chống chuyển giá năm 1998 quy định rằng giá thị trường có thể xác định bằng cách cộng thêm chi phí và tỷ lệ lợi nhuận hợp lý vào giá trị hàng hóa mua vào. Các khoản chi phí cộng thêm phải tính theo quy định của pháp luật Trung Quốc.

Ph-ơng pháp dựa trên lợi nhuận

Theo Công văn chống chuyển giá năm 1998, các ph-ơng pháp chống chuyển giá dựa trên cơ sở lợi nhuận bao gồm: ph-ơng pháp so sánh lợi nhuận, ph-ơng pháp phân chia lợi nhuận và ph-ơng pháp lợi nhuận ròng. Tuy nhiên, Công văn chống chuyển giá

năm 1998 không đ-a ra khái niệm và các hướng dẫn cần thiết để áp dụng các ph-ơng pháp này. Việc thiếu những hướng dẫn có thể gây khó khăn cho các doanh nghiệp. Các doanh nghiệp không thể nhìn thấy trước các điều kiện để tuân thủ cũng nh- áp dụng các ph-ơng pháp này. Các ph-ơng pháp dựa trên lợi nhuận trình bày trên đây có thể sẽ rất khó áp dụng tại Trung Quốc. Bởi vì, các thông tin, dữ liệu chính xác về kinh tế, tài chính, lợi nhuận sử dụng cho việc so sánh để xác định giá thị trường rất khó tìm.

Các ph-ơng pháp khác

Pháp luật thuế Trung Quốc cho phép cơ quan thuế Trung Quốc sử dụng các ph-ơng pháp khác để phân bổ lợi nhuận của một công ty đa quốc gia có hoạt động kinh doanh và phát sinh thu nhập tại Trung Quốc. Các ph-ơng pháp đó có thể đ-ợc áp dụng trong các trường hợp: chủ thể nộp thuế không thể tính đ-ợc thu nhập chịu thuế; không l-u trữ các chứng từ, sổ sách kế toán hoặc không nộp báo cáo quyết toán thuế đúng thời hạn theo quy định của pháp luật thuế. Trong trường hợp nêu trên, cơ quan thuế có thể sử dụng một trong các ph-ơng pháp sau để xác định thu nhập chịu thuế của đối tượng nộp thuế:

- Căn cứ vào các tài liệu điều tra về tỷ suất lợi nhuận của những đối tượng nộp thuế khác kinh doanh cùng ngành nghề và có quy mô kinh doanh tương đ-ương;

- Căn cứ vào các tài liệu về hạch toán chi phí, cộng với các chi phí hợp lý và lợi nhuận;

- Căn cứ vào các số liệu về nguyên liệu, vật liệu, nhiên liệu, điện, n-ớc đ-ợc sử dụng trong quá trình sản xuất, kinh doanh; và
- Sử dụng các ph-ơng pháp hợp lý khác.

Các yêu cầu về cung cấp tài liệu, chứng từ

Việc cung cấp chứng từ, tài liệu áp dụng đối với các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài và các doanh nghiệp ở n-ớc ngoài nh-ng có hoạt động sản xuất kinh doanh thông qua các cơ sở th-ờng trú ở Trung Quốc đ-ợc quy định tại Luật thuế thu nhập năm 1991. Điều 20 của Luật khẳng định, khi đối t-ợng nộp thuế đ-ợc cơ quan thuế chọn để thanh tra thuế thì cung cấp đầy đủ các chứng từ, tài liệu, số liệu và các thông tin cần thiết có liên quan đến việc tính thuế cho cơ quan thuế. Hơn nữa, theo Công văn chống chuyển giá năm 1998, các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết phải báo cáo với cơ quan thuế các thông tin có liên quan về các giao dịch đ-ợc thực hiện nội bộ giữa chúng với nhau. Việc báo cáo các giao dịch nội bộ sẽ thực hiện thông qua các biểu mẫu báo cáo thông tin đặc biệt.

Có hai loại biểu mẫu báo cáo hàng năm, mẫu A và mẫu B. Tên của biểu mẫu báo cáo là: Mẫu báo cáo kê khai thuế hàng năm của Tổng cục thuế Trung Quốc về các giao dịch kinh doanh giữa một doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài hoặc doanh nghiệp n-ớc ngoài với các cơ sở kinh doanh có mối quan hệ liên kết nội bộ.

Mẫu A áp dụng đối với các doanh nghiệp mà trong năm tài chính chỉ thực hiện một loại giao dịch duy nhất với các đơn vị có mối quan hệ liên kết nội bộ. Mẫu B áp dụng đối với các doanh nghiệp mà trong năm tài chính thực hiện nhiều hơn một loại giao dịch với các đơn vị có mối quan hệ liên kết nội bộ. Các doanh nghiệp thực hiện giao dịch với hai hay nhiều đơn vị có mối quan hệ liên kết nội bộ phải nộp hai mẫu báo cáo độc lập cho mỗi đơn vị liên kết nội bộ. Khi nộp báo cáo quyết toán thuế thu nhập doanh nghiệp hàng năm cho cơ quan thuế, đối t-ợng nộp thuế phải nộp kèm theo các mẫu báo cáo các thông tin về việc thực hiện các giao dịch với các đơn vị có mối quan hệ liên kết.

Căn cứ vào nội dung của biểu mẫu, đối t-ợng nộp thuế phải cung cấp đầy đủ các thông tin về các đơn vị có mối quan hệ liên kết nh- tên, địa chỉ, số điện thoại, số Fax, số vốn đã góp vào, sản phẩm hoặc dịch vụ kinh doanh chính và tên của ng-ời đại diện pháp lý của đơn vị có mối quan hệ liên kết. Đối t-ợng nộp thuế phải báo cáo chi tiết về các giao dịch kinh doanh với đơn vị có mối quan hệ liên kết về mặt nội dung, ngày thực hiện giao dịch, số l-ợng, quy mô giao dịch, cơ sở để xác lập giá giao dịch và số tiền thanh toán đã xác định cho các giao dịch.

Công văn chống chuyển giá năm 1998 quy định: các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài, doanh nghiệp n-ớc ngoài phải báo cáo với cơ quan thuế bốn loại giao dịch có mối quan hệ liên kết, bao gồm:

⁴Tuy nhiên, pháp luật thuế của Trung Quốc không yêu cầu các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài phải cung cấp các chứng từ có liên quan đến các ph-ơng pháp để làm cơ sở xác lập giá thanh toán giữa doanh nghiệp với các đơn vị có mối quan hệ liên kết.

- Mua, bán, sử dụng, thuê hoặc chuyển giao tài sản hữu hình nh- nhà cửa, công trình, ph-ơng tiện máy móc, công cụ, hàng hóa và sản phẩm;

- Chuyển giao hoặc sử dụng quyền tài sản vô hình nh- quyền sử dụng đất, bản quyền, nhãn hiệu th-ơng mại, tên th-ơng mại, mẫu mã hàng hóa, bí quyết công nghệ;

- Tài trợ về tài chính nh-: tất cả các khoản nợ ngắn hạn và dài hạn bao gồm cả bảo đảm tiền vay, mua bán chứng khoán và tất cả các kiểu giao dịch liên quan đến tiền lãi trả tr-ớc, hoãn trả lãi;

- Các dịch vụ nh- khảo sát thị tr-ờng, dịch vụ bán hàng, quản lý, điều hành, dịch vụ kỹ thuật, bảo trì, thiết kế, t- vấn, đại diện, nghiên cứu khoa học, trợ giúp kế toán và pháp lý.

Nếu đối t-ợng nộp thuế vì lý do khách quan nào đó mà không hoàn thành việc nộp báo cáo về các giao dịch có mối quan hệ liên kết với cơ quan thuế theo đúng thời hạn quy định thì có thể nộp hồ sơ đến cơ quan thuế để xin gia hạn. Thời gian gia hạn tối đa không quá 30 ngày, kể từ ngày hết thời hạn nộp báo cáo lần thứ nhất. Nếu đối t-ợng nộp thuế không nộp báo cáo đúng thời hạn quy định của pháp luật thuế thì sẽ bị phạt 2000 Nhân dân tệ. Nếu đối t-ợng nộp thuế vẫn không nộp báo cáo đúng thời hạn theo thời hạn mới đ-ợc gia hạn thì sẽ bị phạt thêm từ 2000 đến 10.000 Nhân dân tệ.

Đối t-ợng nộp thuế phải cung cấp đầy đủ các chứng từ liên quan đến nội dung của các giao dịch với các đơn vị có mối quan hệ liên kết⁴ và chứng minh giá thanh toán đ-ợc xác lập cho các giao dịch đó là hợp lý.

Đặc biệt, tùy vào các giao dịch cụ thể sau đây, đối t-ợng nộp thuế phải cung cấp cho cơ quan thuế những chứng từ sau làm cơ

sở chứng minh cho giá thanh toán đã đ-ợc xác lập cho các giao dịch có mối quan hệ liên kết:

- *Đối với các giao dịch liên quan đến tài sản hữu hình*: đối t-ợng nộp thuế phải cung cấp thông tin về tính phổ biến của sản phẩm; chức năng, vị trí trên thị tr-ờng của các đơn vị kinh doanh có mối quan hệ liên kết, việc tăng, giảm giá do mùa vụ, cấp độ ảnh hưởng của tài sản vô hình đến các sản phẩm, chất l-ợng hàng hóa; các ph-ơng pháp đ-ợc sử dụng để xác lập giá.

- *Các giao dịch liên quan đến tài sản vô hình*: đối t-ợng nộp thuế phải cung cấp các thông tin về điều kiện của việc chuyển giao hàng hóa (chẳng hạn nh- các hạn chế về mặt địa lý, phạm vi đ-ợc phép sử dụng); thời hạn chuyển giao và cấp độ độc quyền đ-ợc phép sử dụng các tài sản vô hình; trị giá việc trợ giúp kỹ thuật, đào tạo; các chi phí bảo trì nhãn hiệu th-ơng mại, lợi nhuận dự kiến và các chi phí tiết kiệm đ-ợc của việc chuyển giao, các ph-ơng pháp xác định giá và các khoản trả.

- *Các giao dịch liên quan đến dịch vụ*: đối t-ợng nộp thuế phải cung cấp thông tin về các lợi ích của các dịch vụ đã đ-ợc thực hiện, tính hợp lý của chi phí và tỷ lệ phần trăm giữa các chi phí trực tiếp và gián tiếp.

- *Các giao dịch liên quan đến tài trợ về tài chính*: đối t-ợng nộp thuế phải cung cấp thông tin về tỷ lệ lãi suất thông th-ờng và tính hợp lý của phí tài trợ.

Nếu đối t-ợng nộp thuế không cung cấp đầy đủ các thông tin có liên quan đến các giao dịch có mối quan hệ liên kết một cách tự

nguyên, cơ quan thuế sẽ dựa vào các tài liệu, chứng từ và dữ liệu điều tra thu thập được để ấn định thu nhập chịu thuế, điều chỉnh thu nhập của đối tượng nộp thuế. Tuy nhiên, Luật thuế thu nhập năm 1991, Nghị định hướng dẫn thi hành và Công văn chống chuyển giá năm 1998 lại không quy định các điều khoản cụ thể về xử lý vi phạm đối với các hành vi chuyển giá trong trường hợp cơ quan thuế thực hiện việc điều chỉnh thu nhập chịu thuế và số thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của đối tượng nộp thuế.

Để tránh các rủi ro về phạt vi phạm liên quan đến giá thanh toán được xác lập giữa các doanh nghiệp có mối quan hệ liên kết, pháp luật thuế của Trung Quốc cho phép các đối tượng nộp thuế được quyền nộp hồ sơ để đàm phán, ký kết các thỏa thuận xác lập giá thanh toán trước (Advance Pricing Agreement) với cơ quan thuế Trung Quốc.

Theo quy định của pháp luật thuế của Trung Quốc, nghĩa vụ cung cấp các chứng từ liên quan đến việc tính thuế thu nhập doanh nghiệp thuộc về đối tượng nộp thuế. Cơ quan thuế có thể yêu cầu đối tượng nộp thuế cung cấp các chứng từ liên quan đến giá giao dịch được xác lập giữa đối tượng nộp thuế với các đơn vị có mối quan hệ liên kết. Điều 37 của Công văn chống chuyển giá năm 1998 yêu cầu các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp nước ngoài phải lưu trữ sổ sách, tài liệu, hóa đơn, chứng từ có liên quan đến việc xác lập giá thanh toán với các đơn vị có mối quan hệ liên kết trong thời hạn 10 năm kể từ ngày giao dịch được thiết lập và xuất trình cho cơ

quan thuế trong trường hợp cần thiết - khi cần phải thanh tra việc nộp thuế của doanh nghiệp.

Nh- vậy, trong những năm gần đây, Trung Quốc đã ban hành và áp dụng khung pháp luật thuế chống chuyển giá đối tượng đầy đủ. Hệ thống pháp luật thuế chống chuyển giá tạo cơ sở pháp lý cần thiết và là công cụ hữu hiệu để cơ quan thuế của Trung Quốc quản lý thu thuế thu nhập doanh nghiệp đối với các công ty đa quốc gia hoạt động sản xuất, kinh doanh tại Trung Quốc.

Việt Nam đang trên con đường hội nhập kinh tế quốc tế. Cùng với sự phát triển của đất nước là sự lớn mạnh của các công ty đa quốc gia ở Việt Nam với các doanh nghiệp liên kết kèm theo hoạt động “chuyển giá”- một hiện tượng hoàn toàn mới lạ và chưa được điều chỉnh trong pháp luật nước ta. Do đó, việc xây dựng hành lang pháp lý để ngăn chặn hoạt động chuyển giá là một việc làm cần thiết. Qua bài viết, tác giả hy vọng sẽ cung cấp những thông tin hữu ích để các nhà lập pháp tham khảo khi xây dựng pháp luật về vấn đề này./.

* *ThS, GV Khoa luật - Đại học Cần Thơ*

THỦ TỤC CHẤT VẤN TẠI NGHỊ VIỆN ANH

NGUYỄN CÁNH BÌNH

Thủ tục chất vấn ở Nghị viện Anh nh- thế nào? Có những loại câu hỏi nào đ-ợc coi là hợp thức? Thành viên Chính phủ chuẩn bị trả lời chất vấn ra sao, họ có quyền từ chối trả lời trong tr-ờng hợp nào? Việc trả lời bằng văn bản đ-ợc l-u trữ ở đâu? Vai trò điều hành của ng-ời điều khiển phiên chất vấn nh- thế nào? Tác giả giới thiệu thủ tục chất vấn tại Nghị viện Anh theo nguồn tham khảo từ trang điện tử của Nghị viện Anh (<http://www.parliament.uk>)

Nghị viện V-ơng quốc Anh có truyền thống lâu đời với bề dày trên 500 năm lịch sử. Hình thành từ khoảng thế kỷ XV-XVI, nh-ng việc chất vấn thành viên Chính phủ tại Nghị viện Anh mới bắt đầu từ cuối thế kỷ XVII, đầu thế kỷ XVIII và phát triển khá chậm chạp, mãi tới thế kỷ XIX mới trở thành một hoạt động quan trọng trong sinh hoạt nghị viện. Theo thống kê lịch sử, trong những năm đầu thực hiện hình thức chất vấn, trung bình mỗi ngày Chính phủ nhận đ-ợc ch-a tới một câu hỏi chất vấn từ Nghị viện. Hiện nay, mỗi năm, tổng số các câu hỏi chất vấn đã lên tới 35 đến 40.000 câu (xem Hộp 1).

Có ba loại câu hỏi chất vấn: i) Câu hỏi yêu cầu trả lời ngay tại phiên chất vấn (còn gọi là chất vấn miệng); ii) các câu hỏi kín, và iii) các câu hỏi đ-ợc trả lời bằng văn bản. Câu hỏi kín chỉ đ-ợc hỏi và trả lời nếu Chủ tịch Hạ viện cho là quan trọng và cấp thiết, và loại câu hỏi này đ-ợc dành vào cuối buổi chất vấn. Nội dung trả lời bằng văn bản đối với câu hỏi chất vấn phải in trong Kỷ yếu Hạ viện (Hansard). Chất vấn miệng là hình thức hỏi-trả lời theo cách t-ơng tác trực tiếp, vì vậy phiên chất vấn miệng còn gọi là “*phiên Hỏi-Trả lời*”. Thủ tục đối với câu hỏi chất vấn miệng tại chỗ theo trình tự nh- sau:

Hộp 1: Năm 1847, có 129 câu hỏi chất vấn của nghị sỹ gửi tới Chính phủ và thành viên của Chính phủ 5.106 câu hỏi (trung bình 41 câu/ngày). Hiện nay, mỗi năm, tổng số các câu hỏi chất vấn các bộ tr-ởng và thành viên Chính phủ ở Anh lên tới 35- 40.000 câu.

Thủ tục trả lời trực tiếp chất vấn

Nghị viện Anh hoạt động chuyên trách, vì vậy lịch bố trí dành cho phiên chất vấn miệng th-ờng từ ba đến bốn buổi một tuần, mỗi buổi khoảng một giờ. Tại phiên chất vấn, Chủ tịch Hạ viện nêu danh sách ng-ời chất vấn (hợp thức), nh-ng không đọc các câu hỏi, vì câu hỏi đã đ-ợc in sẵn và gửi tới từng nghị sỹ kèm ch-ơng trình nghị sự. Việc in câu hỏi chất vấn nhằm công khai và rõ ràng những câu hỏi yêu cầu trả lời miệng và để thành viên Chính phủ không thể né tránh trả lời nếu không có lý do xác đáng và hợp thức.

Danh sách ng-ời trả lời chất vấn sẽ căn cứ vào bảng phân công do Chính phủ và đảng đối lập cùng thống nhất. Căn cứ vào danh sách các câu hỏi và theo sự phân công nói trên, thành viên Chính phủ bị chất vấn sẽ đứng lên trả lời tại bục dành cho thành viên nội các. Nội dung trả lời có thể liên quan tới một hoặc một nhóm câu hỏi theo lĩnh vực trách nhiệm. Để nhận sự hỗ trợ của nội các đối với những nội dung cộng đồng trách nhiệm và thể hiện trách nhiệm tập thể của nội các, những thành viên nội các phụ trách những lĩnh vực quan trọng và liên quan nh- Môi tr-ờng, Giao thông, Th-ơng mại, Công nghiệp, Ngoại tr-ởng¹ và một số bộ tr-ởng không là thành viên

nội các, theo sự phân công của Chính phủ, cũng có mặt để giúp trả lời chất vấn. Do thời gian phiên Hỏi – Đáp chỉ trong một giờ, nên thành viên chính phủ phải trả lời thẳng vào câu hỏi và dành thời gian nghe nghị sỹ đối chất theo thủ tục đối với câu hỏi phụ theo nguyên tắc cuốn chiếu từng vấn đề để bảo đảm sự tập trung.

‘Thành viên Chính phủ trả lời chất vấn có thể đ-ợc sự giúp đỡ của những thành viên nội các và một số bộ tr-ởng không là thành viên nội các đối với trách nhiệm về một số lĩnh vực quan trọng có liên quan’

Khi Chủ tịch điều hành phiên chất vấn cho rằng các chất vấn và câu hỏi phụ đủ để giải đáp vấn đề, ông ta sẽ chuyển sang câu hỏi tiếp theo trong danh mục các câu chất vấn cho đến hết thời gian chất vấn. Nếu hết thời gian chất vấn miệng mà vẫn còn câu hỏi ch-a đ-ợc trả lời, thì ng-ời bị chất vấn phải trả lời bằng văn bản. Những chất vấn trả lời bằng văn bản đ-ợc in trong Kỷ yếu các phiên họp của nghị viện.

¹ Secretary of State- một chức vụ trong tổ chức nhà n-ớc Anh-Mỹ- tạm dịch là Quốc vụ khanh hoặc th- ký nhà n-ớc, giữ trọng trách và thẩm quyền liên quan nhiều lĩnh vực, không chỉ đối ngoại thuần túy- TG.

Câu hỏi phụ

Thủ tục chất vấn miệng tại Nghị viện Anh cho phép nghị sĩ có quyền đ-a ra các câu thêm về vấn đề nêu ra tại câu hỏi chính, sau khi ng-ời bị chất vấn đã trả lời. Đây là thủ tục đối với câu hỏi phụ. Chủ tịch Hạ viện th-ờng hỏi “*có ai hỏi thêm không?*” để mời các nghị sĩ đặt câu hỏi phụ ngay sau khi ng-ời bị chất vấn đã trả lời. Chủ tịch có quyền quyết định về thủ tục nếu câu hỏi phụ không liên quan hoặc là nội dung của một câu hỏi chất vấn khác.

Xung quanh quyền đặt câu hỏi phụ có nhiều điều “*kỹ xảo*” đáng nghiên cứu đối với cả hai phía: ng-ời chất vấn và ng-ời bị chất vấn. Thành viên Chính phủ đã có nhiều kinh nghiệm trong trả lời chất vấn miệng, do đó họ th-ờng trông đợi vào các câu hỏi phụ để giết thời giờ hoặc làm loãng trọng tâm. Vì thế, vai trò điều hành của Chủ tịch Hạ viện rất quan trọng. Trong số các nghị sĩ gơ tay đăng ký câu hỏi phụ, Chủ tịch Hạ viện th-ờng -u tiên nghị sĩ đã đ-a ra câu hỏi chất vấn chính để tránh việc hỏi lan man, trùng lặp dẫn đến hết thời gian chất vấn. Nhìn chung, Chủ tịch Hạ viện không cho phép quá nhiều câu hỏi phụ; riêng lãnh tụ đảng đối lập trong Hạ viện có thể đ-ợc hỏi tới 4-5 câu chất vấn phụ. Cá nhân nghị sĩ th-ờng chủ tr-ơng cốt yếu đ-a ra câu hỏi chất vấn hợp thức để đ-ợc ghi vào danh sách câu hỏi trong phiên Hỏi-Đáp, nh-ng điều họ mong đợi hoặc điểm then chốt mà họ muốn “*gài*” vào lại chính là cơ hội thể hiện qua câu hỏi phụ. Quy định nghị sự của nghị viện cũng

cho phép các nghị sĩ có thời gian ít nhất hai tuần sau khi đã gửi câu hỏi chất vấn chính để cân nhắc về những câu hỏi phụ hóc hiểm và “*giữ kín*” những câu hỏi này tới phút chót (xem *phần thông báo câu hỏi chất vấn*). Nghị sĩ thuộc phe chính phủ lại sử dụng quy định về thủ tục để ngăn cản những câu hỏi phụ không hợp thức hoặc chủ động đặt câu hỏi phụ “*mở lối*” cho ng-ời bị chất vấn.

Hình thức chất vấn do đó dần dần trở thành một công cụ chính trị của chính khách Anh quốc. Thông qua đó, họ bày tỏ quan điểm chính trị của mình đối với một vấn đề, lấy lòng cử tri, chỉ trích phe đối lập... Câu hỏi chất vấn đối với cá nhân Thủ t-ớng lại có những thủ tục riêng. Thứ nhất, nghị sĩ đ-ợc hỏi Thủ t-ớng bất cứ vấn đề gì mà không bị hạn chế bởi lĩnh vực trách nhiệm cụ thể; nhất là các câu chất vấn phụ th-ờng mở rộng ra rất nhiều vấn đề. Thứ hai, Thủ t-ớng Anh có quyền chuyển các câu hỏi đó cho các bộ trả lời hoặc Thủ t-ớng trả lời bằng một tuyên bố chung về chính sách của Chính phủ. Có một vài lĩnh vực Thủ t-ớng Anh phải trực tiếp trả lời, ví dụ vấn đề an ninh quốc gia. Trong thời gian v-ớng vào cuộc chiến tranh I-Rắc, Thủ t-ớng Anh Tony Blair th-ờng phải trả lời các chất vấn tại Nghị viện về tình hình Irắc và các vấn đề liên quan. Đây là một điểm rất khác biệt so với Mỹ, khi Tổng thống Bush không phải trả lời các chất vấn th-ờng kỳ, mà chỉ xuất hiện tại Quốc hội Mỹ vào các dịp đặc biệt nào đó để trình bày chính sách của mình

Vai trò của Chủ tịch

Vai trò điều hành của Chủ tịch trong phiên chất vấn rất quan trọng. Thường có khoảng 15 đến 20 câu hỏi chất vấn cho mỗi phiên chất vấn trong một giờ. Nếu Chủ tịch cho phép có quá nhiều câu hỏi phụ thì chỉ có ít câu hỏi chính được trả lời, và ngược lại, nếu quá ít câu hỏi phụ thì Bộ trưởng có thể vượt qua sự chất vấn rất dễ dàng. Vì thế, đối với câu hỏi phụ không có thủ tục thành văn mà thuộc quyền cân nhắc và quyết định của cá nhân Chủ tịch Hạ viện.

Công cụ hỗ trợ Chủ tịch trong điều hành chính là quy định về thời gian phát biểu và các quy định thủ tục khác. Căn cứ vào các quy định này và quyền hạn điều hành tại chỗ, Chủ tịch không phát biểu về nội dung nh-ng có quyền yêu cầu nghị sĩ và thành viên Chính phủ tuân thủ thời gian hoặc nếu thành viên Chính phủ muốn trả lời dài hơn và chi tiết hơn, thì Chủ tịch có thể hỏi nghị viện cho phép ông ta trình bày ngoài giờ hoặc trả lời bằng văn bản.

Lịch trả lời chất vấn của Chính phủ Anh

Để chủ động thời gian cho Nghị viện và Chính phủ, lịch chất vấn được thiết kế và phân bổ cụ thể theo cách thức:

Bộ trưởng 60 phút một tháng: Lịch thu xếp để mỗi bộ trưởng khoảng 3-4 tuần lại đến để trả lời chất vấn, tức là mỗi tháng một bộ trưởng phải thu xếp thời gian một giờ trả lời chất vấn.

Thủ t-ớng tối đa 120 phút/tháng: Thủ t-ớng Anh trả lời chất vấn vào các ngày thứ 4, từ 15 h – 15 h30, tức là tối đa khoảng hai giờ chất vấn một tháng. Thống kê trong giai đoạn 1961-1997 cho thấy Thủ t-ớng Anh đã trả lời hai buổi một tuần, mỗi buổi 15 phút.

Các Bộ trưởng không nắm giữ những lĩnh vực trọng yếu hoặc Chức vụ Tổng ch-ớng lý t- pháp (Attorney General), Ch-ớng ấn (Lord Privy Seal) thường chỉ trả lời khoảng 15-20 phút/1 buổi chất vấn trong một tháng.

Thông báo câu hỏi chất vấn miệng

Quá trình chuẩn bị chất vấn thường bắt đầu trước phiên chất vấn miệng ít nhất hai tuần. Luật nghị viện quy định một nghị sĩ gửi câu hỏi chất vấn không sớm hơn 10 ngày làm việc và không muộn quá ba ngày làm việc trước ngày trả lời chất vấn. Mục đích là để đến khi chất vấn, các câu hỏi này không quá lạc hậu, đồng thời cho phép Bộ trưởng và các cố vấn đủ thời gian chuẩn bị câu trả lời. Câu hỏi chất vấn gửi tới các th- ký của Hạ viện, sau đó, Th- ký sẽ trình lên Chủ tịch Hạ viện để Chủ tịch Hạ viện chủ trì thảo luận, thống nhất danh mục các câu chất vấn với các uỷ ban và lãnh tụ các đảng tại Hạ viện để thông báo tới Chính phủ thông qua “*Thông báo của Hạ viện*” phát hành vào buổi sáng ngày tiếp theo ngày thống nhất danh mục chất vấn.

Đối với các câu hỏi chất vấn thuộc loại khác, nghị sĩ có thể gửi thẳng tới thành viên chính phủ hoặc

thông qua th- ký Nghị viện. Khi nhận đ-ợc, thành viên Chính phủ có nghĩa vụ thông báo đã nhận và hình thức trả lời.

Câu hỏi hợp thức về nội dung

Một câu chất vấn muốn đ-ợc đ-a vào ch-ơng trình nghị sự phải đáp ứng các quy định khá phức tạp về nội dung. Thứ nhất: đúng trách nhiệm: câu hỏi chất vấn phải đề cập đúng trách nhiệm với t- cách thành viên Chính phủ hoặc bộ tr-ởng chứ không phải những vấn đề mà ng-ời bị chất vấn chịu trách nhiệm với t- cách lãnh tụ hoặc c-ơng vị trong đảng, hay với t- cách khác; câu hỏi nhằm khẳng định hoặc đòi hỏi sự bình luận về một báo cáo hay một tin đồn không thuộc trách nhiệm quản lý của ng-ời bị chất vấn; các câu hỏi về chính quyền địa ph-ơng (bộ tr-ởng, thành viên Chính phủ ở V-ơng quốc Anh không chịu trách nhiệm về hoạt động của chính quyền địa ph-ơng).

Thứ hai: loại trừ các câu hỏi thông tin: câu hỏi chất vấn không đ-ợc đ-a ra chỉ để hỏi thông tin hoặc gây sức ép buộc bộ tr-ởng phải hành động; không đ-ợc bao hàm nội dung đề xuất hay thể hiện ý kiến và quan điểm cá nhân nghị sỹ (vì vấn đề này thuộc nội dung tham luận/tranh luận tại Nghị viện); không nhằm xác định ý kiến của thành viên chính phủ về một

vấn đề nào đó, hoặc về một bộ luật nào đó (các câu hỏi này thuộc nội dung đ-a ra trong các phiên điều trần hoặc tranh luận về dự luật); các câu hỏi về những thông tin có nguồn gốc không chính xác.

Trong quá trình đặt ra các câu chất vấn phụ, Chủ tịch sẽ phán quyết câu hỏi nào là hợp lệ.

Soạn thảo câu chất vấn ở Hạ viện

Khi đề xuất câu chất vấn, nghị sỹ phải nêu đích danh ng-ời đ-ợc chất vấn. Trong trường hợp nội dung chất vấn liên quan đến trách nhiệm của nhiều bộ, hoặc không rõ bộ nào thì chính phủ quyết định chọn ng-ời trả lời thích hợp theo nguyên tắc bộ tr-ởng nào có trách nhiệm gần nhất đối với vấn đề này sẽ phải trả lời. Nếu một nghị sỹ đ-a câu chất vấn sai địa chỉ, thì Bộ nhận đ-ợc câu hỏi đó sẽ chuyển cho Bộ thực sự chịu trách nhiệm về vấn đề này.

Đối với các câu chất vấn miệng sẽ đ-ợc thông báo trong danh mục gửi tới chính phủ, thủ tục yêu cầu phải đ-ợc soạn thảo chính xác tới mức tối đa và ngôn ngữ phải lịch sự, phù hợp với khung cảnh hội họp, tôn trọng hoàng gia và tôn trọng chính các nghị sỹ. Một câu chất vấn khi đã đ-ợc hỏi và trả lời hoàn chỉnh th-ờng không đ-ợc hỏi lại nữa. Khi một Bộ tr-ởng từ chối trả lời hoặc từ chối cung cấp thông tin, thì câu hỏi đó có thể đ-ợc nêu lại sau ba tháng. Thông th-ờng đối với các vấn đề về an ninh quốc gia, bí mật th-ơng mại, các Bộ tr-ởng sẽ từ chối trả lời.

‘ **Các câu hỏi về thông tin không đ-ợc chấp nhận là câu chất vấn hợp lệ, sẽ bị loại bỏ khỏi ch-ơng trình nghị sự**’

Trách nhiệm của th- ký là phải bảo đảm các câu chất vấn tuân thủ đúng quy định và thủ tục của Hạ viện. Nếu không hài lòng với sự t- vấn này, thì bản thân nghị sĩ có thể đệ trình thẳng câu chất vấn do họ tự soạn thảo tới Chủ tịch Hạ viện. Quyết định của Chủ tịch là quyết định cuối cùng. Nh-ng rất ít tr-ờng hợp phải làm theo cách này.

Chuẩn bị trả lời chất vấn

Sau khi nhận đ-ợc Thông báo của Hạ viện về danh mục các câu chất vấn, những viên chức chịu trách nhiệm về hoạt động nghị viện tại các bộ sẽ chọn ra câu hỏi liên quan đến bộ mình và gửi cho

Trong tr-ờng hợp trả lời chất vấn bằng văn bản, các thành viên Chính phủ bị chất vấn phải có văn bản trả lời trong thời gian khoảng 7 ngày, kể từ khi chất vấn của nghị sĩ đ-ợc đ-a vào ch-ơng trình nghị sự

các nhân viên của bộ chịu trách nhiệm về các vấn đề đó để chuẩn bị soạn thảo ph-ơng án trả lời trình bộ tr-ởng xét duyệt.

Đối với các câu chất vấn miệng, viên chức các bộ không chỉ chuẩn bị phần giải trình, mà còn phải cung cấp tóm tắt thông tin nền tảng về vấn đề để Bộ tr-ởng sử dụng trả lời các câu chất vấn phụ. Các viên chức chuẩn bị cũng phải dự đoán khả năng các câu hỏi phụ và chuẩn bị những thông tin để bộ tr-ởng tranh thủ quảng bá cho thành công của Chính phủ.

Các chất vấn trả lời bằng văn bản

Kể từ năm 1972, Hạ viện Anh đã giới hạn số câu chất vấn mà một nghị sĩ có thể đ-a ra trong một kỳ họp (tối đa không v-ợt quá 8 câu hỏi), nh-ng không giới hạn số l-ợng các chất vấn trả lời bằng văn bản. Hiện nay, mỗi ngày tất cả các bộ, ngành ở Anh phải trả lời khoảng 250 chất vấn bằng văn bản. Các chất vấn trả lời bằng văn bản cũng tuân theo các qui định và trật tự nh- với chất vấn trả lời trực tiếp tại Hạ viện.

Thông th-ờng là hai ngày sau khi nghị sĩ đệ trình câu chất vấn, thì vấn đề này sẽ đ-ợc đ-a vào ch-ơng trình nghị sự, và văn bản trả lời sẽ có trong khoảng bảy ngày.

Các câu hỏi và văn bản trả lời đ-ợc l-u trữ tại th- viện của Hạ viện để các nghị sĩ khác có thể tham khảo. Văn phòng Thông tin Hạ viện cũng sẽ cung cấp các văn bản trả lời này nếu có nghị sĩ yêu cầu.

Một vài nhận xét

Thủ tục chất vấn tại V-ơng quốc Anh hiện nay đang chịu sự chỉ trích và đòi hỏi đổi mới cả từ phía các nghị sĩ và các bộ tr-ởng. Kể từ sau chiến tranh Thế giới thứ hai, trung bình năm năm, Hạ viện Anh lại tiến hành sửa đổi và điều chỉnh thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn cho phù hợp với nhu cầu thực tế, nh-ng đến nay, thủ tục chất vấn của Nghị viện Anh vẫn đang trong quá trình tiếp tục sửa đổi.

Các bộ tr-ởng và Chính phủ chỉ đứng vững nếu đ-ợc sự tin cậy của Hạ viện, nên thủ tục chất vấn là một công cụ không thể thiếu đ-ợc để kiểm tra mức độ tin cậy của Hạ viện đối với trách nhiệm chính trị của các bộ tr-ởng. Mặt khác, chất vấn còn có tác dụng khẳng định vai trò của các bộ tr-ởng, tạo nên sự gắn kết giữa chính phủ với nghị viện, giữa chính

phủ với nhân dân hơn, giúp duy trì ổn định chính trị, tránh những đổ vỡ do thiếu hiểu biết lẫn nhau hoặc thiếu giám sát, phê bình th-ờng xuyên.

Truyền thống nghị viện ở mỗi quốc gia đều có những kinh nghiệm và thủ tục chất vấn riêng, đồng thời cũng có những điểm chung thể hiện ý nghĩa chính trị khá khái quát trên đây của cơ chế chất vấn. Một vài nét về thủ tục nghị viện Anh trong quá trình phát triển xin nêu ra để tham khảo./.

Nguồn tài liệu tham khảo

1. Chất vấn tại Hạ viện: Patrick Howarth, Questions in the House (Bodley Head, 1956); D N Chester & Nono Bowring, Questions in Parliament (Oxford University Press, 1962); S A Walkland & Michael Ryle, The Commons Today (Fontana, 1981); Chapter 8, Questions in the House, Sir Norman Chester. Mark Franklin & Philip Norton, Parliamentary Questions (Clarendon Press/Oxford University Press, 1993)

2. Báo cáo của Ủy ban đặc biệt về chất vấn và thủ tục chất vấn: Report of the Select Committee on Parliamentary Questions (HC 393 1971-72); Select Committee on Procedure: Questions to the Prime Minister (HC 320 1976-77); HC 687 1992-93, HC 420 1993-94, HC 555 1994-95; Select Committee on Procedure: Procedural Consequences of Devolution (HC 185 1998-99) and Government response (HC 814 1998-99)

3. Đặc quyền, Thủ tục và thông lệ tại nghị viện: Sir Thomas Erskine May, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (Butterworths, 22nd Edition 1997)

4. Ủy ban đặc biệt về khu vực dịch vụ công- trách nhiệm và tính chịu trách nhiệm của các bộ: Public Service Select Committee: Ministerial Accountability and Responsibility; (HC 234 1996-97).

XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN CẤP HUYỆN

TRẦN NHỎ THÌN*

Trên cơ sở quá trình phát triển của tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện, tác giả nêu h-ớng tiếp tục đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện góp phần vào việc thực thi hiệu quả Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003

1. Bề dày lịch sử

Ngay từ sau cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, Nhà n-ớc ta đã tổ chức hệ thống chính quyền 4 cấp là: Trung -ơng, tỉnh, huyện, xã. Nh-ng trong 4 cấp này thì ở cấp huyện không tổ chức Hội đồng nhân dân và mô hình tổ chức này tồn tại tới năm 1957 (12 năm sau) mới có tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính huyện.

Thời gian đầu, chính quyền 4 cấp của Nhà n-ớc có tên gọi là Ủy ban hành chính. Các cơ quan nhà n-ớc không trực tiếp quản lý và chỉ đạo sản xuất kinh doanh mà chỉ làm chức năng nhà n-ớc là quản lý hành chính. Khi cuộc kháng chiến chống Pháp toàn quốc bùng nổ (19/12/1946), các cơ quan chính quyền nhà n-ớc có thêm chức năng kháng chiến nên đ-ợc đổi tên là Ủy ban kháng chiến hành chính.

Từ 1958 đến năm 1974, phong trào cải tạo nông nghiệp phát triển (Xem Hộp 1).

Hộp 1: Phòng trào nông nghiệp

Năm 1960 cơ bản hoàn thành Hợp tác hoá nông nghiệp ở miền Bắc; năm 1963 đ-a Hợp tác xã nông nghiệp lên bậc cao; năm 1967 đ-a Hợp tác xã nông nghiệp lên quy mô toàn xã... Những phong trào này đã làm thay đổi cơ chế tổ chức sản xuất kinh doanh ở nông thôn với sự bao cấp về kinh tế, Đảng, Nhà n-ớc đã tập trung khá nhiều sức lực vào chỉ đạo cấp huyện. Trong 15 năm (từ 1960 - 1975) ở miền Bắc đã trải qua năm, sáu cuộc vận động cải tiến quản lý nông nghiệp với quy mô lớn:

- Năm 1961 thực hiện cải tiến quản lý vòng 1 với nội dung giúp đỡ các Hợp tác xã nông nghiệp xác định ph-ơng h-ớng sản xuất;
- Năm 1963 thực hiện cải tiến vòng 2 nhằm xây dựng cơ sở vật chất cho Hợp tác xã nông nghiệp chủ yếu là công tác thuỷ lợi;
- Năm 1967 thực hiện cuộc vận động dân chủ, giải quyết vấn đề dân chủ trong nông dân, chống tham ô, lãng phí;
- Năm 1969 thực hiện học tập Điều lệ Hợp tác xã nông nghiệp;
- Năm 1974 thực hiện tổ chức lại sản xuất trong các Hợp tác xã nông nghiệp v.v...

Quá trình phát triển các phong trào nông nghiệp đã góp phần tạo chuyển biến về nhiều mặt trong sản xuất và đời sống của người nông dân và nông thôn nh-: Tập thể hoá, thuỷ lợi hoá; đ-a kỹ thuật, giống cây trồng, vật nuôi mới vào sản xuất, chăn nuôi. Tuy vậy, bộ máy cấp huyện tới năm 1974 vẫn đ-ợc xác định làm chức năng hành chính, tham gia chỉ đạo phong trào khuyến nông, không trực tiếp chỉ đạo sản xuất kinh doanh. Nhiệm vụ chính của chính quyền cấp huyện lúc này vẫn là đảm bảo an ninh - trật tự, phát triển văn hoá - giáo dục trên địa bàn huyện, cơ cấu tổ chức bộ máy cấp huyện chỉ có 6 - 8 phòng, ban với từ 50 đến 70 biên chế.

Từ năm 1975, với phong trào “*tổ chức lại sản xuất từ cơ sở*”, nhiều nội dung kinh tế ở huyện đã có những sự thay đổi sâu sắc và nhanh chóng nh-: Mở rộng quy mô Hợp tác xã nông nghiệp lên toàn thôn, toàn xã; đ-a nhanh cơ giới, giống mới, cơ chế quản lý mới vào Hợp tác xã nông nghiệp; lập hàng loạt các tổ chức dịch vụ chuyên ngành nh-: Đội thuỷ lợi, Đội giống, Đội cày, Đội bảo vệ thực vật...đồng thời đ-a nhiều khâu dịch vụ sản xuất cho các cơ sở quốc doanh quản lý thực hiện, nh-: Cung ứng phân bón, thuỷ lợi, cơ giới, giống...Thông qua hệ thống bao cấp kinh tế của Nhà n-ớc trong các dịch vụ này đã tạo cho cấp huyện có cả chức năng phân bổ lại lực l-ợng sản xuất và quản lý các ngành kinh tế nh- Th-ơng nghiệp, Giao thông - vận tải... Cấp huyện bắt đầu có vai trò quan trọng trong sản xuất nông nghiệp.

Vai trò điều hành kinh tế của cấp huyện ngày càng cao, ngày càng thay thế tính chủ động, tự chủ, tự quản của các Hợp tác xã; còn Hợp tác xã thì lại dựa vào huyện, càng lấn át chính quyền xã và làm mất đi động lực tự chủ trong sản xuất của các hộ nông dân (Xem Hộp 2).

Hộp 2: Vai trò kinh tế của cấp huyện

Ngày 14/6/1978 Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định số 139/CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy, quan hệ công tác, lề lối làm việc của Ủy ban hành chính và các Ban, ngành chuyên môn thuộc huyện...đã giao rất nhiều chức năng, quyền hạn cho cấp huyện nh-:

- Trực tiếp phân cấp chỉ đạo và quản lý cấp xã, Hợp tác xã, xí nghiệp, các đơn vị sự nghiệp và nhiều cơ quan nhà n-ớc khác;

- Huyện vừa làm chức năng quản lý hành chính lãnh thổ, vừa làm chức năng quản lý trực tiếp sản xuất kinh doanh; là một đơn vị kế hoạch và ngân sách;

- Huyện là trung tâm chỉ đạo tiến hành đồng thời 3 cuộc cách mạng ở nông thôn: Thực hiện trang bị kỹ thuật cho sản xuất nông nghiệp; thực hiện cải tạo nông nghiệp - xây dựng và hoàn thiện quan hệ sản xuất Xã hội chủ nghĩa; kết hợp cải tạo với xây dựng nhằm tổ chức lại sản xuất, tổ chức và phân công lại lực l-ợng sản xuất lao động trên địa bàn huyện, nhằm đ-a nông nghiệp tiến lên sản xuất lớn Xã hội chủ nghĩa.

Bộ máy cấp huyện đã tăng từ 50 - 70 lên tới 150 - 180 người với 15 đến 18 phòng ban nh-: (1. Ban kế hoạch: bao gồm quy hoạch, kế hoạch, lao động, thống kê và hợp đồng kinh tế; 2. Ban Nông nghiệp: bao gồm nông, lâm, ng- nghiệp; 3. Ban Thuỷ lợi: bao gồm cả thủy nông; 4. Ban Công nghiệp- Xây dựng cơ bản: bao gồm cả giao thông vận tải, xây dựng; 5. Ban Tài chính- Giá cả; 6. Ban Vật t-- Th-ơng nghiệp và đời sống; 7. Ban Văn hoá - Thông tin; 8. Ban Y tế - Thể dục và thể thao; 9. Ban Giáo dục: bao gồm cả mẫu giáo, nhà trẻ; 10. Ban Thanh tra; 11. Ban Chỉ huy quân sự huyện; 12. Ban Công an; 13. Ngân hàng Nhà n-ớc; 14. B-u điện huyện; 15. Văn phòng Ủy ban: bao gồm cả tổ chức, cán bộ, pháp chế, th-ơng binh - xã hội, quản lý nhà đất, thi đua...). Một số huyện còn có thêm các tổ chức khác nh-: Ban định canh, định c-; Ban kinh tế mới; các x-õng, trạm, trại thuộc Ủy ban huyện...và theo quy định thì tùy theo từng huyện đ-ợc sử dụng biên chế quản lý nhà n-ớc từ 100 đến 160 người, nh-ng trên thực tế có thể hơn rất nhiều.

Hầu hết các huyện không nhìn thấy nguồn gốc sức mạnh của mình là sự bao cấp hành chính và kinh tế từ Trung -ơng, mà tự cho rằng đó là nhờ đến sức mạnh của bộ máy chỉ huy cấp huyện, là do khả năng điều hành của huyện... đã làm nảy sinh quan điểm biến huyện thành những liên hiệp kinh tế độc lập theo mô hình nông, công nghiệp hoặc nông, lâm, ngư-, công nghiệp...

Trên thực tế huyện vẫn còn tồn tại nhiều mâu thuẫn khó quản lý, khó điều hành nh-: Chủ tịch huyện nh- một Tổng Giám đốc liên hiệp các xí nghiệp, thực hiện điều hành mọi công việc trên địa bàn huyện, thuộc huyện. Tuy nhiên, những xí nghiệp, cơ quan trực thuộc tỉnh, trực thuộc Trung -ơng nằm trên địa bàn huyện nhiều khi không chấp hành lệnh chỉ huy của huyện, trong khi đó huyện vẫn phải chịu trách nhiệm toàn diện. Để giải quyết những bất cập này, Trung -ơng đã có những quyết định bổ xung, tăng c-ơng cho cấp huyện, nh-:

- Khuyến khích, tăng c-ơng đầu t-, xây dựng thêm các cơ sở sản xuất kinh doanh trực thuộc huyện;

- Giao và phân cấp hầu hết các cơ sở kinh tế quốc doanh trên địa bàn huyện cho huyện quản lý; tạo cho huyện thật sự trở thành cấp kế hoạch toàn diện, có ngân sách riêng, với mục tiêu huyện phải là đơn vị kinh tế *công, nông nghiệp hoàn chỉnh*.

- Nghị quyết số 50/HĐBT ngày 17/5/1983 của Hội đồng Bộ tr-ởng đã cho phép cấp huyện đ-ợc quyết định, điều hành lao động trên địa bàn huyện; đ-ợc quyền tuyển lao động vào các cơ sở sản xuất kinh doanh của

huyện để mở rộng sản xuất kinh doanh, tạo nên cơ cấu lao động của huyện. Chính sách này đã làm cho biên chế của huyện tăng mạnh ở cả 3 khu vực: Quản lý nhà n-ớc, sự nghiệp và sản xuất kinh doanh. Cũng vì vậy

mà đã tổ chức ra bộ máy cấp huyện vừa làm chức năng quản lý nhà n-ớc, vừa làm chức năng quản lý sản xuất kinh doanh. Huyện vừa thay mặt Nhà n-ớc cấp trên để quản lý cơ sở, vừa thay mặt, thậm chí làm thay cơ sở trong các mối quan hệ với bên ngoài, bên trên cơ sở. Chức năng quản lý sản xuất kinh doanh

đ-ợc coi nh- là sáng tạo mới ở cấp huyện, từ đó nảy sinh nhiều chính sách, chủ tr-ơng sai lệch, làm cho nông dân không thích sản xuất, không thích đồng ruộng mà không đ-ợc cấp trên phát hiện, giải quyết kịp thời.

Sự thay đổi

Từ khi Đảng, Nhà n-ớc tiến hành công cuộc đổi mới, trong nông nghiệp đã có những thay đổi lớn về cơ chế quản lý. Nhà n-ớc đã cắt bỏ những khoản kinh phí bao cấp, từng b-ớc tiến tới hoạch toán kinh doanh trên tất cả các mặt, tr-ớc hết là trong sản xuất nông nghiệp, với nguyên tắc đề cao quyền tự chủ của ng-ời lao động, khoán sản phẩm tới hộ gia đình... nguồn vốn bao cấp cho huyện cũng không còn nữa. T- cách tự quản của Hợp tác xã nông nghiệp và hộ gia đình đ-ợc xác lập theo Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị; kinh tế t- nhân đ-ợc thừa nhận và bảo hộ

‘Tr-ớc đây, chính quyền cấp huyện vừa làm chức năng quản lý nhà n-ớc, vừa làm chức năng quản lý sản xuất kinh doanh’

theo Nghị quyết 16 của Bộ Chính trị. Nền kinh tế thị trường đ-ợc xác lập và phát triển, nhiều hình thức Hợp tác xã mới ra đời và phát triển trên cơ sở thật sự tự nguyện của ng-ời lao động, họ sản xuất kinh doanh theo h-ớng sản xuất hàng hoá, phù hợp với quy luật của nền kinh tế thị trường theo định h-ớng Xã hội chủ nghĩa.

Thành tựu của công cuộc đổi mới đã đem lại cho bộ mặt và các mối quan hệ ở địa bàn nông thôn có những thay đổi:

- Nông thôn và nông nghiệp đang chuyển dần sang ph-ơng thức sản xuất hàng hóa, cơ cấu sản xuất và tỷ trọng trong nông nghiệp có những thay đổi đáng kể. Các hình thức kinh tế tập thể dần dần không còn nữa mà chuyển sang hộ kinh tế gia đình. Các Hợp tác xã nông nghiệp chỉ còn làm dịch vụ cho kinh tế hộ nông dân, lo công tác thuỷ lợi, bảo vệ thực vật, cung cấp giống mới, khuyến nông, bao tiêu sản phẩm... Các đơn vị kinh tế quốc doanh của huyện (doanh nghiệp nhà n-ớc) sau một thời gian thành lập ô ạt tỏ ra không còn đứng vững tr-ớc những cơn sóng gió của nền kinh tế thị trường, cho nên đa số lâm vào cảnh làm ăn thua lỗ, nợ nần chồng chất tiến tới bị phá sản. Một số ít đơn vị trụ vững, làm ăn có lãi thì chuyển về tỉnh.

- Cơ cấu công - nông nghiệp của huyện không còn là pháo đài và từ khi có Nghị quyết Trung -ơng 2 (khóa VII), cấp huyện đ-ợc chuyển sang dự toán. Do đó, chức năng quản lý của chính quyền cấp huyện có những thay đổi căn bản (do đối t-ợng quản lý thay đổi, bị thu hẹp). Huyện chỉ còn *chức năng quản lý hành chính nhà n-ớc là chủ yếu*. Bộ

‘Sản xuất theo cơ chế thị trường dẫn đến nhu cầu đổi mới ph-ơng thức hoạt động của chính quyền cấp huyện’

máy quản lý nhà n-ớc ở cấp huyện có xu h-ớng ngày càng bị thu hẹp lại do một số ngành thuộc lĩnh vực văn hóa, giáo dục, xã hội... đ-ợc tổ chức lại theo ngành dọc,

do tỉnh trực tiếp quản lý, trở thành các cơ quan của tỉnh trên địa bàn huyện.

Tóm lại, những biến đổi cơ sở kinh tế trên địa bàn huyện, theo các chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà n-ớc trong điều kiện chuyển sang sản xuất hàng hóa, theo cơ chế thị trường đã và đang đặt ra nhiều vấn đề về cấp huyện cần đ-ợc nghiên cứu kỹ; trong đó có vấn đề về đổi mới tổ chức và ph-ơng thức hoạt động của cơ quan quản lý nhà n-ớc ở huyện là một yêu cầu cấp bách, thiết thực cho sự phát triển kinh tế - xã hội của huyện trong giai đoạn hiện nay.

2. H-ớng đổi mới chính quyền huyện

Để giải quyết vấn đề đổi mới bộ máy quản lý nhà n-ớc ở huyện có hiệu quả, tr-ớc tiên cần phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, vị trí của cấp chính quyền này trong hệ thống bộ máy nhà n-ớc. Và muốn xác định đ-ợc những điều đó phải dựa trên thực tế các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của huyện.

Về điều kiện tự nhiên

Trừ một số huyện miền núi và hải đảo, còn lại hầu hết các huyện của Nhà n-ớc ta chỉ là những đơn vị hành chính, đ-ợc phân chia theo ý chí chủ quan của Nhà n-ớc Trung -ơng theo dân số và đất đai. Đa số các huyện đồng bằng và đồng bằng ven biển đều có đặc điểm chung về địa lý tự nhiên, địa lý

nhân văn và điều kiện xã hội. Đó là điều kiện thuận lợi để liên kết giữa các địa ph-ơng, giữa nhiều huyện và giữa các ngành kinh tế với nhau nhằm phát huy hết thế mạnh của từng huyện, từng vùng và chung của cả n-ớc.

Về điều kiện xã hội

Hầu hết các huyện đều có những trục lộ giao thông chung nhau, những cánh rừng, những cánh đồng liền giải trên quy hoạch sản xuất không thể tách rời. Nhiều mặt hàng sản xuất của nhân dân, nếu tập trung về huyện lỵ nhiều khi không đem lại hiệu quả, vì huyện lỵ ch-a hẳn đã là trung tâm kinh tế của cả huyện.

Không ít huyện đã xây dựng đ-ợc rạp hát, nhà chiếu phim, nhà văn hóa v.v... nh-ng chỉ có ít nhân dân ở thị trấn huyện xem, còn nhiều vùng trong huyện vì đi quá xa nên không xem đ-ợc, hoặc đi xem ở huyện khác lại gần, thuận tiện hơn.

Về giáo dục, do có chủ tr-ơng khống chế học sinh phải học theo địa bàn nên các học sinh ở các xã ven huyện phải đi học xa, trong khi đó nếu đi học nhờ tr-ờng huyện bạn sẽ gần hơn nhiều so với học ở tr-ờng huyện nhà.

Với cơ chế thị tr-ờng, mở rộng giao l-u kinh tế nh- hiện nay thì việc tập trung kinh tế về huyện khó có thể thực hiện đ-ợc. Thực tiễn quản lý kinh tế tr-ớc đây cho thấy, huyện không thể là một đơn vị nông - công - th-ơng nghiệp đ-ợc. Xu thế trao đổi hàng hóa ở các thị tr-ờng có trục lộ giao thông

ngày càng trở nên hiện thực và nhu cầu của những hộ làm nghề thủ công, dịch vụ và ngay cả của các hộ nông dân làm kinh tế v-ờn trại ngày càng lớn, đồng thời mỗi huyện lại có các thị trấn, thị tứ thì vai trò kinh tế của huyện lại càng nhỏ đi.

Với khả năng và ph-ơng tiện, cơ sở vật chất cũng nh- trình độ cán bộ huyện, trình độ dân trí ở địa bàn nông thôn ch-a cao, hiện nay huyện chỉ có thể quản lý, điều hành trực tiếp, toàn diện đ-ợc trong phạm vi khoảng một vạn dân.

Về tổ chức bộ máy

Do cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của bộ máy quản lý nhà n-ớc ở huyện còn có những bất cập nên trong hoạt động đã bộc lộ những yếu kém, bất hợp lý. *“Hội đồng nhân dân các cấp ở nhiều nơi hoạt động còn hình thức, nhiều đại biểu còn ít đóng góp vào công việc chung của Hội đồng; một số vấn đề về tổ chức của Hội đồng nhân dân vẫn ch-a đ-ợc làm rõ và ch-a có định h-ớng đổi mới một cách lâu dài, căn bản, nhất là cấp huyện và mô hình tổ chức quản lý đô thị”*¹. Vai trò của Hội đồng nhân dân rất mờ nhạt, không quyết định đ-ợc những vấn đề kinh tế - xã hội quan trọng của huyện (vì trên có Hội đồng nhân dân tỉnh, d-ới có Hội đồng nhân dân xã); chính quyền huyện ngày càng trở thành

một cấp trung gian, mà nhiệm vụ chủ yếu chỉ chuyển tải các chủ tr-ơng, nghị quyết, quyết định, chỉ thị của cấp tỉnh xuống cấp xã và thực hiện vai trò đôn

‘Với cơ chế thị tr-ờng việc tập trung kinh tế về huyện rất khó thực hiện’

¹ Văn kiện hội nghị lần thứ 9 Ban Chấp hành Trung -ơng khoá IX, NXB. Chính trị Quốc gia, H. 2004, tr. 46-47.

đốc, kiểm tra việc thực thi đường lối, chủ trương, luật pháp, chính sách của Nhà nước, của cấp trên đối với chính quyền xã. Trong khi đó, bộ máy hành chính của huyện lại khá công kênh (từ 10 đến 15 phòng, ban chuyên môn, ch-a kể khối Đảng và các đoàn thể), biên chế tới hàng trăm cán bộ, công chức.

Kỳ họp thứ t-, Quốc hội khóa IX đã thông qua Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Việc ban hành đạo luật này có ý nghĩa chính trị to lớn, tạo cơ sở pháp lý để củng cố, hoàn thiện bộ máy và cơ chế hoạt động của chính quyền địa phương (trong đó có chính quyền cấp huyện) trên các lĩnh vực tổ chức bộ máy, biên chế; kinh tế - ngân sách; văn hoá - xã hội, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước. Đồng thời phát huy dân chủ đại diện, mở rộng dân chủ trực tiếp, tạo điều kiện tốt hơn cho nhân dân địa phương tham gia xây dựng chính quyền (Xem Hộp 3).

Một số giải pháp

Để chính quyền huyện ngày càng phát huy tích cực vai trò của mình cần chú ý một số vấn đề sau:

Một là, xác định lại vai trò, vị trí của chính quyền huyện trong hệ thống chính quyền địa phương (tỉnh – huyện – xã) theo hướng: Chính quyền huyện không phải là một cấp hành chính cơ bản. Giảm bớt nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính huyện bằng cách một mặt tập trung hơn vào chính quyền cấp tỉnh, một mặt phân cấp nhiều hơn cho chính quyền cấp xã.

Hai là, xác định lại chức năng chính, chủ yếu của UBND huyện là cơ quan quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn huyện, không làm chức năng trực tiếp quản lý sản xuất kinh doanh

Hộp 3. Công tác giám sát của chính quyền cấp huyện.

Theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003(Điều 25) thì HĐND huyện có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với những chức vụ do mình bầu ra.

Quyền giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các ban HĐND và đại biểu HĐND huyện lần đầu tiên được luật quy định đầy đủ, chi tiết về trình tự, thủ tục hoạt động giám sát.

Về UBND, theo quy định tại các điều 107, 108, 109, UBND huyện có quyền quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện theo hướng dẫn của UBND cấp tỉnh quản lý công tác tổ chức, biên chế, lao động, tiền lương theo phân cấp của UBND cấp trên; quản lý việc xây dựng, cấp giấy phép xây dựng; quản lý đất ở và quỹ nhà ở thuộc sở hữu nhà nước trên địa bàn.

Về cơ chế bầu cử Chủ tịch UBND trong trường hợp chức vụ này bị khuyết trong nhiệm kỳ, Điều 119 quy định: *“Trong nhiệm kỳ nếu khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân thì Chủ tịch HĐND cùng cấp giới thiệu người ứng cử Chủ tịch UBND để HĐND bầu. Người được bầu giữ chức vụ Chủ tịch UBND trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu HĐND”.*

Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 cũng xác định rõ cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện không phải là một cấp quản lý, có nhiệm vụ giúp UBND huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn huyện, thực hiện một số nhiệm vụ quyền hạn theo uỷ quyền của UBND huyện và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở.

Chức năng quản lý nhà n-ớc của huyện là dựa trên cơ sở dự báo về chiến l-ợc và quy hoạch của cấp tỉnh mà xây dựng quy hoạch tổng thể về phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn huyện, từ đó h-ớng dẫn cho cấp xã tự làm lấy kế hoạch phát triển của đơn vị mình. Cấp huyện có trách nhiệm quản lý dân c- trên địa bàn huyện, tạo mọi điều kiện thuận lợi về mặt nhà n-ớc để giúp cho nhân dân trong huyện có thể kinh doanh theo pháp luật, làm cho hoạt động kinh tế trên địa bàn huyện ngày càng phong phú.

Huyện có kế hoạch chăm lo phát triển sự nghiệp giáo dục, y tế, thông tin và các sinh hoạt khác trên địa bàn huyện, tạo điều kiện từng b-ớc phát triển văn hóa mới, bài trừ mê tín, dị đoan, các hủ tục ở địa ph-ơng, kiểm tra đối với tất cả các cơ sở kinh tế của Trung -ơng, của tỉnh đóng trên địa bàn huyện theo pháp luật; cho phép hoặc đình chỉ hoạt động sản xuất kinh doanh của các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh.

Ba là, tiến hành sắp xếp lại bộ máy quản lý nhà n-ớc ở địa ph-ơng theo h-ớng giảm đầu mối, ít biên chế

Với nội dung quản lý của chính quyền huyện nêu trên, bộ máy quản lý nhà n-ớc ở huyện hoàn toàn có khả năng thực tế và cần thiết phải tổ chức lại. Bộ máy này chỉ cần từ 3 – 5 phòng, ban và một số bộ phận, hoặc một số chuyên viên, trợ lý cho Chủ tịch nằm

trong Văn phòng với biên chế khoảng 30 – 40 công chức và nhân viên hành chính. Việc tổ chức bộ máy cụ thể cũng cần đ-ợc xem xét trong từng huyện để phù hợp thực tế, phù hợp với đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội có những đặc điểm khác nhau ở các vùng và quy mô to nhỏ, trình độ cán bộ của từng địa ph-ơng.

Cơ quan quản lý nhà n-ớc ở huyện nên đổi tên là Ủy ban hành chính hoạt động theo chế độ bổ nhiệm, không phải do dân bầu. Cơ cấu tổ chức chính trị ở huyện có thể không nhất thiết phải có Hội đồng nhân dân nh- hiện nay, Ủy ban huyện thực hiện chức năng giúp tỉnh quản lý nhà n-ớc trên địa bàn, đồng thời phải tăng c-ờng chính quyền nhà n-ớc ở cấp xã. Tổ chức chính quyền cấp xã cần đ-ợc củng cố, kiện toàn để quản lý toàn diện và phải có hiệu lực mạnh hơn, vì là cấp trực tiếp sát với dân. Với cơ chế kinh tế nhiều thành phần, vấn đề tranh chấp, phát sinh ở nông thôn đều phải qua chính quyền xã xử lý tr-ớc – từ hoà giải đến lập hồ sơ, thủ tục ban đầu.

Các quy định mới của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã thể hiện đ-ợc tinh thần trên, chắc chắn sẽ phát huy đ-ợc hiệu quả trong cuộc sống, góp phần xây dựng và củng cố chính quyền cấp huyện vững mạnh, hoàn thành các nhiệm vụ đ-ợc giao./.

** TS, Tạp chí Dân chủ và pháp luật - Bộ T- pháp*

Trao đổi ở địa phương**TẠP CHÍ LÀ CẦU NỐI****Quốc H-nq**

Nhằm tìm hiểu nhu cầu của độc giả và động viên sự tham gia của cộng tác viên ở địa phương đối với diễn đàn nghiên cứu của Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, trong các ngày 21 và 22 tháng 7/2004, Tạp chí nghiên cứu Lập pháp (TCNCLP) được sự giúp đỡ của Đoàn đại biểu Quốc hội hai tỉnh Thái Bình và Nam Định đã tổ chức tọa đàm với các cộng tác viên và độc giả là các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, đại diện các cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát, Thanh tra nhà nước, Công an, Tr-ờng Chính trị, Sở T- pháp, Sở Nội vụ, Mặt trận tổ quốc, Hội luật gia, Đoàn luật s- của hai tỉnh.

Sau khi nghe giới thiệu về tôn chỉ mục đích, các nội dung chính của Tạp chí, các vấn đề và hệ thống chủ đề nghiên cứu mang tính chất thời sự của diễn đàn nghiên cứu pháp luật và chính sách, các đại biểu đã phát biểu nhiều ý kiến đóng góp về hình thức, nội dung, các chuyên mục cũng nh- những mong muốn của độc giả đối với tạp chí với t- cách là cầu nối về pháp luật và chính sách giữa công chúng với các nhà lập pháp. Các ý kiến tập trung ở ba chủ đề sau đây.

1. Tăng c-ờng sự tham gia của nhân dân trong xây dựng pháp luật và chính sách

TCNCLP phải là một diễn đàn hai chiều: Chiều thứ nhất cung cấp thông tin thực tế và nghiên cứu tới các đại biểu quốc hội và các cơ quan hoạch định chính sách để giúp xây dựng luật pháp và chính sách xuất phát từ

nhu cầu thực tiễn; chiều thứ hai cung cấp thông tin, giải đáp về pháp luật và chính sách trong quá trình thực thi để pháp luật được thực thi nghiêm chỉnh và thống nhất. Hai chiều này nếu làm tốt sẽ thể hiện tạp chí là một diễn đàn hữu ích trong công cuộc xây dựng và thực thi pháp luật và chính sách.

Nhiều ý kiến đánh giá sự kém khả thi và tuổi thọ quá ngắn của các luật là do thiếu sự kết hợp giữa nghiên cứu và thực tế, việc hình thành và đề xuất các chính sách chủ yếu thực hiện từ cấp trên (trên cơ sở tổng kết thực tiễn từ góc độ của cơ quan quản lý), nh-ng trong quá trình soạn thảo thành luật lại ch-a có cơ chế hiệu quả huy động ý kiến của các đối t-ợng trực tiếp bị tác động bởi luật đó. Cần phải đa dạng hoá các hình thức lấy ý kiến nhân dân trong quá trình xây dựng pháp luật. TCNCLP có thể giới thiệu những chính sách lập pháp trong giai đoạn chuẩn bị và đăng tải các ý kiến của giới nghiên cứu, bình luận và thực tiễn đối với những chính sách này, góp phần vào xây dựng luật pháp. Mặt khác, chính sách lập pháp th-ờng bắt nguồn từ cuộc sống, do đó đăng tải những ý kiến của địa phương về những vấn đề bức xúc của thực tiễn và những v-ớng mắc trong thi hành luật sẽ đóng góp vào xây dựng hệ thống pháp luật. Ông Trần Đình Dậu - Thanh tra tỉnh Nam Định, nói: “*Xây dựng pháp luật đã khó nh-ng đ-a đ-ợc luật vào cuộc sống còn khó hơn*”, do đó điều quan trọng là phải phân tích và tìm hiểu chính sách từ thực tiễn và

nguyện vọng của nhân dân, cân nhắc khả năng thực thi của một chính sách tr-ớc khi thể chế hoá vào luật. Ý kiến của bạn đọc ở cơ sở rất đa dạng, có thể liên quan đến thực tế vận động không ngừng ở những địa ph-ơng khác nhau, về tính công bằng của những quy phạm áp dụng đối với các đối t-ợng có hoàn cảnh khác nhau. Nếu phản ảnh tốt thì những thông tin này rất hữu ích cho các nhà lập pháp và giám sát thực thi pháp luật là các đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

2. Cung cấp thông tin, giải đáp pháp luật và chính sách

TCNCLP cần mở ra chuyên mục giới thiệu những quy định mới và giải đáp pháp luật dựa trên cơ sở những thảo luận của nhà làm luật, trong lúc những giải thích chính thức của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội còn đang hiếm, dẫn đến mực th-ớc áp dụng pháp luật có thể khác nhau trong những hoàn cảnh t-ợng tự. V-ớng mắc trên thực tế là ở sự giải thích và h-ớng dẫn áp dụng khác nhau của các cơ quan thi hành pháp luật, tuy không phải là sự giải thích chính thức và tối cao nh-ng dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất.

Chuyên mục giới thiệu hoặc giải đáp pháp luật rất cần cho công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật, vì ng-ời tuyên truyền phải hiểu đ-ợc bản chất, căn nguyên vì sao nhà làm luật lại quy định điều luật nh- thế này mà không quy định khác. Nếu tuyên truyền, giải đáp một cách thấu đáo thì ng-ời thực hiện mới “*tâm phục, khẩu phục*” mà tuân thủ. Hiện nay ng-ời đi tuyên truyền th-ờng một chiều “*ép*” ng-ời nghe phải hiểu theo ý mình, nh-ng ng-ời nghe vẫn ch-a thông. Việc tuyên truyền Pháp lệnh Dân số là một ví dụ điển hình: Pháp lệnh thì không quy định hạn chế số con, nh-ng trong văn bản h-ớng dẫn thì có, rất khó giải thích cho dân hiểu. Việc

cung cấp những giải đáp pháp luật còn giúp cho các cơ quan thực thi hiểu và áp dụng đúng tinh thần của pháp luật.

3. Tháo gỡ v-ớng mắc trên “Trang địa ph-ơng”

TCNCLP đang có chủ tr-ơng khuyến khích cộng tác viên và độc giả viết về các vấn đề địa ph-ơng, có thể đăng tải tại các chuyên mục truyền thống hoặc tại một ch-ơng mục mới là “*Trang địa ph-ơng*”. Các đại biểu hoan nghênh ý t-ởng này, vì hiện nay việc mở rộng phân cấp, phân quyền cho địa ph-ơng một mặt mang lại nhiều thuận lợi cho địa ph-ơng trong việc chủ động phát triển kinh tế xã hội địa ph-ơng, nh-ng đồng thời cũng kèm theo nhiều thách thức mới. Nếu các v-ớng mắc của địa ph-ơng, những thành công hay thất bại của một địa ph-ơng nào đó đ-ợc phân tích và cùng chia sẻ nh- những kinh nghiệm thực tiễn thì sẽ trở thành một bài học chung quý giá cho tất cả các địa ph-ơng khác và làm nền thu hút chất xám của các chuyên gia giúp tháo gỡ những v-ớng mắc khó khăn đó. Chính sách và pháp luật ở n-ớc ta là một thể thống nhất, do đó không có vấn đề “*địa phương*” nào lại không có ý nghĩa đối với chính sách và pháp luật quốc gia. Góc nhìn và thực tiễn địa ph-ơng sẽ là nguồn thông tin tham khảo quý giá cho các nhà hoạch định chính sách ở cấp trung -ơng.

Qua cách đặt vấn đề trên đây của các độc giả, cộng tác viên, có thể thấy TCNCLP có thể đóng góp hơn nữa với vai trò cầu nối giữa nhân dân, cơ sở với các nhà lập pháp và hoạch định chính sách ở trung -ơng. Những thông tin, kinh nghiệm tham khảo trong và ngoài n-ớc về kỹ năng hoạt động đại biểu trong các lĩnh vực lập pháp và giám sát cũng sẽ là những tài liệu quý giá đối với đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cũng nh- các cơ quan quản lý nhà n-ớc và các tổ chức xã hội - nghề nghiệp./.